Rassegna della Giustizia Militare

Quaderno di analisi giuridiche

Rafforzamento delle libertà formali e sostanziali e ricostruzione della pace in Libano

n. 1-2021

a cura della

Procura Generale Militare presso la Suprema Corte di Cassazione

Rassegna della Giustizia Militare

Quaderni di analisi giuridiche

Proprietario ed Editore

MINISTERO DELLA DIFESA

Periodico della Procura Generale Militare presso la Corte Suprema di Cassazione

Direttore Responsabile
Dott. Maurizio Block

Direttore Scientifico
Tenente Colonnello Commissario (A.M.) Umberto Montuoro

Redazione
Luogotenente (A.M.) Antonio Matteis - Content manager e IT Consulting;
Maresciallo Capo (CC) Giovanna Colangeli - Segreteria amministrativa e Curatore editoriale

Amministrazione:
Via degli Acquasparta 2 - 00186 Roma

Indirizzo e-mail: rassegnagiustiziamilitare@gm.difesa.it
Indirizzo web: http://www.difesa.it/Giustizia_Militare/rassegna/Pagine/default.aspx

Recapiti telefonici: 06.47355026 – 06.47355062 - 06.47353762

ISP: www.difesa.it - Comando C4 Difesa

Gli articoli pubblicati rispecchiano esclusivamente le idee personali dell'autore, il quale se ne assume direttamente la responsabilità e garantisce il rispetto della normativa vigente rispetto a testo e immagini

© Tutti i diritti riservati

Copertina e veste grafica: Luogotenente (AM) Antonio Matteis

Rassegna della Giustizia Militare

Quaderni di analisi giuridiche

Comitato scientifico

Paola	BALDUCCI
Francesco	CALLARI
Ida	CARACCIOLO
Domenico	CARCANO
Paolo	FERRUA
Luigi Maria	FLAMINI
Susanna	FORTUNATO
Manlio	FRIGO
Francesca	GRAZIANI
Umberto	LEANZA
Marina	MANCINI
Sergio	MARCHISIO
Gian Maria	PICCINELLI
Massimo	PAPA
Antônio	PEREIRA DUARTE
Fausto	POCAR
Mauro	POLITI
Ranieri	RAZZANTE
Pierpaolo	RIVELLO
Natalino	RONZITTI
Antonio	SCAGLIONE
Deborah	SCOLART
Ludwig	VAN DER VEKEN
Giovanni Paolo	VOENA

Comitato di revisione

Paolo	BENVENUTI
Samuel	BOLIS
Fabio	CAFFIO
Gaetano	CARLIZZI
Lorenzo	DEL FEDERICO
Iole	FARGNOLI
Alfonso	FURGIUELE
Clelia	IASEVOLI
Giulio	ILLUMINATI
Sebastiano	LA PISCOPIA
Carlotta	LATINI
Saverio	LAURETTA
Carlo	LONGOBARDO
Giuseppe	MAZZI
Giuseppe	MELIS
Domenico	NOTARO
Gianfranco	NUCERA
Gianluca	PASTORI
Mariateresa	POLI
Silvio	RIONDATO
Francesco	SALERNO
Fabrizio	SCARICI
Sergio	SEMINARA
Giovanni	SERGES
Giorgio	SPANGHER
Carmelo Elio	TAVILLA
Gioacchino	TORNATORE

Rassegna della Giustizia Militare

Quaderni di analisi giuridiche

Massimo Papa – Deborah Scolart – Sebastiano La Piscopìa

Francesco Petrucciano – Davide Giovannelli

Luigi Spadari – Stefano Del Col

Rafforzamento delle libertà formali e sostanziali e ricostruzione della pace in Libano

n. 1-2021

Rassegna della Giustizia Militare

Quaderni di analisi giuridiche

Presentazione

Questa nuova serie di studi monografici intende fornire al pubblico dei lettori utili strumenti di interpretazione di realtà giuridiche di tangibile attualità, complesse ma compiutamente scomponibili in molteplici segmenti ad opera di specialisti del settore italiani ed esteri: operatori del diritto, magistrati, Ufficiali delle Forze Armate, funzionari e docenti universitari.

In tal senso, l'approccio accademico ed istituzionale si coniuga, come sempre avviene nelle pagine della Rassegna della Giustizia militare, con le categorie del rigore e della ricerca scientifica allargandosi ben oltre la semplice analisi giuridica ed approdando, invece, con spirito propositivo alla concreta individuazione di possibili linee di azione, di soluzioni e di proposte di studio, sul piano dell'ordinamento nazionale, della giustizia e del diritto internazionale.

L'alta formazione e la ricerca scientifica costituiscono un'inscindibile binomio da sostenere con grande energia, in questo caso editoriale, potenziato da un ampio spettro di competenze, esprimibili unicamente da un prezioso bacino di esperti collaboratori che rappresentano la vera linfa vitale di questa nuova collana di studi.

La rinnovata linea editoriale intrapresa, infatti, ha tra i suoi immediati obiettivi prioritari la realizzazione di approfondimenti tematici, organicamente intesi, spesso in prospettiva di diritto comparato, di possibile interesse per la giustizia militare e per la Difesa, che possano dischiudere reali prospettive di ulteriore cooperazione scientifica ed istituzionale, in sede sia italiana sia internazionale.

Rassegna della Giustizia Militare

Quaderni di analisi giuridiche

Prefazione	p.	VI
Autori - *Authors*	p.	VIII
Riassunti - *Abstract*	p.	X
Massimo Papa - Inquadramento giuridico d'ordine generale. Linee evolutive del diritto di famiglia	p.	1
Deborah Scolart - Parità di genere nella recente legislazione libanese e prospettive di diritto comparato	p.	8
Sebastiano La Piscopìa - Riflessi politico-istituzionali delle diverse confessioni religiose: prospettive di equilibrio istituzionale incentrate sul dialogo interreligioso	p.	15
Francesco Petrucciano - Le riforme in atto del diritto dell'economia e le implicazioni per la sicurezza interna	p.	22
Davide Giovannelli - Il contrasto del traffico di armi via mare, nel diritto internazionale e nel diritto interno	p.	28
Luigi Spadari - La *Task Force* italiana *Unite4Heritage*: esperienza in Libano	p.	44
Stefano Del Col - UNIFIL e SCR 1701 del 2006, mantenimento della pace, esperienze e risultati raggiunti	p.	56

Prefazione

La scelta di individuare uno specifico teatro operativo, ove i contingenti italiani abbiano operato in modo cospicuo e continuativo nella direzione strategica della missione multinazionale, risponde al preciso intento di evidenziare e analizzare ulteriormente il modello gestionale e dottrinale del peacekeeping italiano. Le difficoltà concettuali discendenti da possibili valutazioni politologiche, legate all'analisi di una determinata area geografica, sono state immediatamente superate dall'individuazione del taglio contenutistico di natura giuridica del presente lavoro.

Questa prospettiva è dettata dall'attuale momento storico, nel quale lo scacchiere libico e l'area di crisi siriana richiedono un intervento di pensiero e di azione da parte della comunità internazionale, ed, in particolare, dell'Unione europea.

Anche la complessa situazione creatasi nello scacchiere afghano, all'indomani della conclusione della missione dell'Alleanza Atlantica, evidenzia l'opportunità di studiare, valorizzare e mettere a sistema nella dottrina di settore, le ottime lezioni apprese dalle strategie umanitarie realizzate con grande successo da UNIFIL.

In tal senso, l'azione incisiva posta in essere dagli italiani si è declinata efficacemente nell'adozione di specifiche misure di stabilizzazione e di messa in sicurezza dei territori, nell'intervento diretto a favore della formazione scolastica di base e settoriale, nel recupero di vaste aree fertili, attraverso lo sminamento e la bonifica dal munizionamento cluster, nella realizzazione e sviluppo di progettualità economiche e sociali a sostegno delle comunità, a suo tempo, afflitte da fenomeni di conflittualità etnica ed identitaria.

La garanzia del catalogo delle libertà formali, da quella religiosa alla possibilità di manifestare liberamente il proprio pensiero in piazza o attraverso i mezzi di comunicazione di massa, è stata affiancata da parte italiana da un ampio spettro di intervento a favore delle libertà sostanziali, del benessere sociale ed economico della eterogenea popolazione libanese.

La validità dell'intervento italiano in terra libanese, inoltre, è stata ampiamente riconosciuta dalla parte prevalente della comunità internazionale, in considerazione degli effetti di intensa pacificazione e di tangibile stabilizzazione conseguiti, in modo crescente, nel corso dell'ormai lungo periodo di permanenza dei nostri contingenti di personale militare e civile.

Interessante notare, infine, che «*i diritti di libertà nell'ordinamento libanese sono ripartiti secondo la seguente classificazione: libertà d'azione dell'individuo, che ingloba la libertà personale, di domicilio, di corrispondenza e di circolazione; libertà d'azione dei gruppi sociali, la quale ricopre le tre libertà di lavoro alle quali si aggiungono le libertà di proprietà, commercio e industria; ed infine la libertà di manifestazione del pensiero, vale a dire la libertà di coscienza, d'insegnamento e di stampa*»[1].

[1] S. ESTEPHAN, *La libertà di fede religiosa nel Libano multiconfessionale*, in *Ricostituzione della pace, giustizia e tutela dei diritti umani*, Roma, *Giappichelli*, 2021, p. 192.

Autori - *Authors*

STEFANO DEL COL, Generale di Divisione dell'Esercito. Appartenente al 165° Corso dell'Accademia Militare, nominato Ufficiale dei Bersaglieri, ha ricoperto molteplici posizioni di comando fino a quella di comandante della Brigata "Pinerolo". In qualità di Ufficiale di Stato Maggiore ha ricoperto prestigiosi incarichi presso gli Organi Centrali, tra cui quello di Capo Ufficio Direzione Strategica dello Stato Maggiore della Difesa e di Vice Capo dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro della Difesa. Vanta una vasta esperienza operativa internazionale in Kosovo, Libano e Libia e quale Ufficiale di Collegamento dell'Esercito presso lo Stato Maggiore della Difesa britannico. Ha servito in Libano con UNIFIL nel 2008 come Comandante di Reggimento e nel 2014-2015 come Comandante del Settore Ovest e Comandante del Contingente Italiano, dal 2018 ricopre l'incarico di UNIFIL *Head of Mission/Force Commander*. Il Generale Del Col ha conseguito una laurea in Scienze strategiche e una laurea (con lode) in Relazioni internazionali e Scienze diplomatiche. Ha inoltre conseguito un Master in Scienze Strategiche e un *master* in Studi Militari Internazionali. La sua formazione militare comprende, tra gli altri, la frequenza del *Royal College of Defense Studies* nel Regno Unito.

DAVIDE GIOVANNELLI, Capitano di Fregata del Corpo di Commissariato della Marina Militare con una specifica esperienza nell'ambito legale. Come ultimo impiego è stato destinato presso lo Stato Maggiore della Marina, Ufficio Generale Affari Legali, con l'incarico di Capo Sezione Teatri Operativi. In precedenza, ha svolto il ruolo di Legal Advisor in diverse operazioni internazionali (tra cui UNIFIL *Maritime Task Force* e EUNAVFOR MED – Operazione SOPHIA). Dal punto di vista educativo, il predetto Ufficiale ha conseguito il Master di 2° livello - MA/LLM in Law and *Government of the European Union* presso la LUISS di Roma.

SEBASTIANO LA PISCOPÌA, Colonnello dell'Esercito Italiano, è Capo Ufficio Affari Giuridici Internazionali dello Stato Maggiore della Difesa, è membro del Comitato Scientifico della *Société internationale de droit militaire et de droit de la guerre e dell'International Information Systems Forensics Association*, è Revisore della Rassegna della Giustizia Militare e membro del Comitato scientifico della Rivista Cammino Diritto. È laureato in Giurisprudenza, in Scienze Strategiche, in Economia e Commercio e in Scienze Internazionali e Diplomatiche ed è docente universitario presso la *Pontificia Università Antonianum* e la *Link Campus University*. Il Col. La Piscopìa, cittadino onorario libanese, è impegnato nel dialogo interreligioso libanese quale Componente dell'Ufficio progetti strategici della *Pontificia Academia Mariana Internationalis*.

MASSIMO PAPA, Professore ordinario di Diritto Musulmano e dei Paesi Islamici, insegna presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tor Vergata.

FRANCESCO PETRUCCIANO, Ex-allievo della Scuola Militare Teuliè. Laureato in Giurisprudenza ed in Economia e dottorando in Diritto e tutela presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, cultore della materia di "diritto musulmano e dei Paesi Islamici". *Fellow* presso il Centro Interdisciplinare di Studi sul Mondo Islamico "Francesco Castro" e presso l'Istituto per l'Oriente "Carlo Alfonso Nallino".

DEBORAH SCOLART, docente in numerosi Master e Corsi di Laurea presso università italiane su temi legati al diritto dei paesi islamici. Autrice e conduttrice di cicli di Lezioni nel programma radiofonico Uomini e Profeti in onda su Rai Radio Tre. Direttrice della collana Pubblicazioni dell'Istituto per l'Oriente C.A. Nallino e Componente del comitato scientifico della rivista Rassegna della Giustizia Militare. Autrice di numerose pubblicazioni sui temi del diritto penale e dei diritti delle donne e diseguaglianza di genere nei Paesi islamici.

LUIGI SPADARI, Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, nel 2013 assume l'incarico di Capo della Sezione Elaborazione Dati del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e Ufficiale responsabile operativo della *TF Unite4Heritage*. Dal 2016 è ufficiale responsabile operativo della *Task Force* italiana *Unite4Heritage*. Ha partecipato a numerose missioni in Italia e all'estero (2011 Kosovo, 2016/2017 nelle zone colpite dal terremoto in centro Italia, 2017 e 2018 in Iraq, 2019/2020 Iraq presso EUAM Iraq – *European Union Advisory Mission* –, 2020 in Libano e 2021 in Croazia).

Stefano Del Col, UNIFIL e SCR 1701 del 2006, mantenimento della pace, esperienze e risultati raggiunti. Prospettive dell'*Head of Mission*.

Il Libano nel 2021 vive una drammatica crisi economica, generata da anni di trascuratezza da parte del mondo politico e che è degenerata in una crisi sociale di inimmaginabili dimensioni. UNIFIL è la missione delle nazioni Unite che ha il compito di assicurare il mantenimento della pace sul confine tra Libano e Israele. La missione, cui l'Italia partecipa con una significativa componente militare, ha il compito di monitorare la *Blue Line* che appunto segna la demarcazione tra i due paesi. Il difficile quadro regionale medio-orientale e i difficili equilibri interni del Libano rendono tale compito molto delicato rendendo necessaria una continua azione di collegamento e negoziazione tra le parti che accompagna la costante e visibile presenza sul terreno delle forze onusiane.

UNIFIL e SCR 1701 del 2006, peacekeeping, experience and achievements. Head of Mission's perspective.

Lebanon is experiencing a dramatic economic crisis generated by years of neglect by national politics. In the last two years, the situation has degenerated into a social crisis of unimaginable dimensions. UNIFIL is the United Nations' mission mandated to guarantee peace on the border between Lebanon and Israel. The mission, in which Italy participates with an important military component, has the task of monitoring the Blue Line, the demarcation line between the two countries. The difficult Middle Eastern regional framework and the complex internal equilibrium of Lebanon make the accomplishment of UNIFIL mandate difficult and requires a continuous action of liaison between the parties accompanied by the constant and visible presence on the ground of the UN forces.

Davide Giovannelli, Il contrasto del traffico di armi via mare, nel diritto internazionale e nel diritto interno.

Il contrasto del traffico di armi via mare costituisce un argomento rilevante nel contesto della stabilizzazione del Libano, atteso che la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle N.U. 1701 (2006), inter alia, ha stabilito specifiche disposizioni in merito e, conseguentemente, UNIFIL dispone di una propria *Maritime Task Force*. Nel presente articolo, pertanto, è analizzato il tema del contrasto del traffico di armi via mare nei suoi diversi aspetti, in quanto la tematica in esame si trova al crocevia tra diritto internazionale e diritto interno, sia amministrativo che penale. La complessità del quadro giuridico di riferimento in materia – che tra l'altro ha visto una significativa e progressiva evoluzione anche nell'ambito della prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – comporta la presenza di situazioni in cui il traffico di armi via mare può essere perseguito con strumenti giuridici di più ampio respiro, mentre in altre circostanze l'azione di vigilanza e repressione delle forze navali dovrà contare su un quadro giuridico più limitato. Quanto precede, tuttavia, rende ancora più pregnante la necessità di assicurare la costante presenza di un dispositivo navale che possa svolgere una attenta azione di vigilanza in mare.

The contrast of arms trafficking by sea, in international law and in domestic law.

Fighting arms trafficking at sea is a relevant topic in the context of the stabilization of Lebanon, given that U.N. Security Council Resolution 1701 (2006), inter alia*, established specific provisions on that and, consequently, UNIFIL has its own Maritime Task Force. In this article, therefore, the fighting of arms trafficking at sea is analyzed in its various aspects, as the issue in question is at the crossroads between international law and domestic law, both administrative and criminal. The complexity of the legal framework of the matter - which among other things has seen a significant and progressive evolution also in the context United Nations Security Council's practice - entails the presence of situations in which arms trafficking at sea can be pursued with broader legal instruments, while in other circumstances the surveillance and repression of the naval forces will have to rely on a more limited legal framework. The foregoing, however, confirmed once more the need to ensure the constant presence of a naval task force in order to carry out a vigilant surveillance.*

Sebastiano La Piscopìa, Riflessi politico-istituzionali delle diverse confessioni religiose presenti in Libano: prospettive di equilibrio istituzionale incentrate sul dialogo interreligioso.

Il breve intervento in titolo, partendo da una breve ricostruzione storica dei rapporti tra le principali religioni dell'attuale Libano, delineerà l'evoluzione di tali rapporti, evidenziandone sia i conflitti più violenti, sia i vari percorsi di pacificazione nazionale e di indipendenza dall'egemonia francese da un lato e siriana dall'altro. Vi saranno riferimenti puntuali al sistema costituzionale ed alle leggi che hanno istituito la divisione dei poteri e l'assegnazione delle principali cariche dello Stato alle varie confessioni religiose, per poi tratteggiare il ruolo della Chiesa cattolica nell'affermare l'importanza del dialogo interreligioso.

Political-institutional reflections of the different confessions in Lebanon: perspectives of institutional balance centered on interreligious dialogue.

The short speech above, starting from a brief historical reconstruction of the relations between the main religions of present-day Lebanon, will outline the evolution of these relations, highlighting both the most violent conflicts and the various paths of national pacification and independence by French hegemony on the one hand and Syrian on the other. There will be specific references to the constitutional system and to the laws that established the division of powers and the assignment of the main offices of the state to the various religious denominations, and then will be outline the role of the Catholic Church in affirming the importance of interreligious dialogue.

Massimo Papa, Il diritto di famiglia come punto focale del confessionalismo libanese.

Il confessionalismo libanese, lungi dall'essere un incidente storico, è in realtà punto fondamentale (voluto o meno) dell'identità del Libano come Stato. Il diritto di famiglia ha un peso notevolissimo: in bilico fra eguaglianza e personalismo giuridico, caratterizza le vicende di un Paese con due radici diverse e di problematica coesistenza non trovando sempre quelle soluzioni di libertà ed uguaglianza pur desiderate da molti.

Family law as the knotty point of Lebanese confessionalism.

Far from being a mere historical issue, Lebanese confessionalism is an actual and (like it or not) fundamental point of the identity of Lebanon as a state. Family law is extremely important in this issue: poised between equality and juridical personalism, it characterizes the life of a country born by two different, hardly coexisting roots, and avoids the long-awaited conditions of freedom and equality, despite desired by many.

Francesco Petrucciano, Le riforme in atto del diritto dell'economia libanese e le implicazioni per la sicurezza interna.

Le riforme economiche del Libano non possono che passare per una revisione delle fonti costituzionali e para-costituzionali, ovvero della Carta fondamentale (del 1926) e di un altrettanto importante Patto nazionale (del 1943) che sono alla base di una concezione di settore del diritto pubblico dell'economia. Le riforme più urgenti potrebbero riguardare tanto una reale attuazione degli accordi di Ta'if, volti alla riconsiderazione della struttura del Legislativo (attraverso la liberalizzazione economica) quanto la stesura di una legge anticorruzione che, a differenza dei *draft* presentati sinora, affronti anche gli argomenti dell'importazione di carbolubrificanti e della produzione di energia da piattaforme off-shore. All'attenzione del Legislatore libanese sono le fonti primarie di un sistema finanziario normato ma non controllato così come le prassi della Banca Centrale, istituite al fine di mantenere il tasso di cambio fisso col dollaro e di fronteggiare la volatilità della valuta. Le riforme del diritto dell'economia, se portate a termine, non potranno che avere importanti ripercussioni sulla sicurezza del Paese, strutturato su una divisione dei poteri e delle competenze statali fra le diverse componenti religiose del Paese, elemento tipico del precedente Ordinamento giuridico Ottomano paradossalmente mantenuto al fine di garantire, attraverso il consenso, l'esistenza stessa dello Stato nella fase successive alla caduta dell'Impero.

The incumbent reforms in Lebanese economic law and their implications on internal security.

Reforming Lebanon's economy requires a revision of its constitutional and para-constitutional sources, namely the Constitution (dated 1926) and an equally important National Pact (dated 1943), which are the basis of a sectarian conception of public economic law. The most urgent reforms may concern both the implementation of the Ta'if agreements, aimed at reconsidering the structure of the Legislature (through the economic liberalization and the formation of an Upper House) and the drafting of an anti-corruption law that, unlike the drafts presented so far, may address the importation of fuels and lubricants and the production of energy from offshore platforms. To the attention of the Lebanese Legislator are the primary sources of a regulated, but still uncontrolled, financial system as well as the Central Bank practices, established to keep a fixed exchange rate with the Dollar and to face volatility of the currency. Economic law reforms would result in important repercussions on the security of a Country whose balances are structured on its different religious components: this element, typical of the previous Ottoman legal system, has been paradoxically maintained to guarantee, through consent, the very existence of the State in the phase following the fall of the Empire.

Deborah Scolart, Parità di genere nella recente legislazione libanese e prospettive di diritto comparato.

Parità di genere significa anche pari opportunità nell'accesso al mondo del lavoro, soprattutto con riferimento a mestieri tradizionalmente considerati di esclusivo dominio maschile, come la carriera militare. Le questioni legate ai ruoli, alla crescita professionale, e anche alle inevitabili difficoltà di un ambiente lavorativo peculiare trovano risposte diverse a seconda degli ordinamenti giuridici e del contesto sociale come emerge esaminando le risposte offerte dal Libano e dai suoi vicini a questi problemi.

Gender equality in recent Lebanese legislation and comparative law perspectives.

Gender equality also means equal opportunities in access to the world of work, especially with reference to trades traditionally considered to be exclusively male domain, such as the military career. The questions related to roles, professional growth, and also to the inevitable difficulties of a particular working environment find different answers depending on the legal systems and the social context as emerges by examining the answers offered by Lebanon and its neighbors to these problems.

Luigi Spadari, La *Task Force* italiana *Unite4Heritage*, composizione, compiti e ipotesi di impiego.

La Cooperazione Italiana in Libano lavora per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale del Paese. Un impegno che non ha solo l'obiettivo di salvaguardare una ricchezza unica al mondo, ma anche quello di innescare processi virtuosi di sviluppo economico sostenibile. Questo creando nuove e diverse opportunità di lavoro legate al turismo e alla conservazione e alle complesse dinamiche del restauro dei beni culturali mobili ed immobili. L'Italia, attraverso il suo impegno, evidenzia che la salvaguardia, il restauro e la promozione del patrimonio culturale, in Libano come ovunque, non sono un lusso per pochi, ma un valore per la crescita e la prosperità dell'intero Paese.
Priorità è stata data alle attività di condivisione e di informazione passo a passo con le istituzioni libanesi incaricate di conservare e proteggere il patrimonio nazionale e con le istituzioni responsabili della tutela e valorizzazione.

The Italian Unite4Heritage Task Force: experience in Lebanon.

The Italian Cooperation in Lebanon works for the protection and enhancement of the country's cultural heritage. A commitment that try not only to safeguard a unique heritage in the world, but also to initiate virtuous processes of sustainable economic development.
This is creating new and different job opportunities related to tourism, conservation and the complex dynamics of the restoration of movable and immovable cultural heritage.
Italy, through its commitment, underlines that the safeguarding, restoration and promotion of cultural heritage, in Lebanon as everywhere, are not a luxury for the few, but a value for the growth and prosperity of the entire country.
Priority was given to sharing and information activities step by step with the Lebanese institutions responsible for the conservation and protection of the national heritage and with the institutions responsible for the protection and enhancement.

Il diritto di famiglia come punto focale del confessionalismo libanese

Family law as the knotty point of Lebanese confessionalism

Massimo Papa

Sommario: 1. Il confessionalismo del Libano quale espressione sociale. – 2. La costituzionalizzazione del concetto. – 3. Il diritto di famiglia come punto nodale della questione. – 4. Precedenti ed effetti nell'ordinamento. – 5. La risposta degli interpreti del diritto religioso. – 6. Lo stato del Paese fra diritto e riforma.

1. Il confessionalismo del Libano quale espressione sociale

Lo scopo di questo breve intervento è mettere a fuoco la portata del confessionalismo (*at-taifiyya*) nelle attuali dinamiche che attraversano la società libanese.

Il Libano, com'è noto, fa del confessionalismo il suo carattere essenziale che informa di sé ogni aspetto della vita istituzionale e individuale dei suoi cittadini.

Il Libano è, tuttavia, un paese multiconfessionale ma non multietnico (a parte le esigue comunità armena e curda) e le 18 comunità ufficialmente riconosciute appartengono ai tre grandi monoteismi. Al loro interno si dividono in gruppi più o meno consistenti: tra i cristiani emergono i maroniti, i greco-ortodossi e i greco-cattolici; i musulmani si dividono in sunniti, sciiti e drusi; gli ebrei libanesi, che attorno agli anni Cinquanta del secolo scorso costituivano la più folta comunità giudaica del Levante arabo, oggi contano ormai poche centinaia di persone. Nessuno di questi gruppi può comunque rivendicare un esclusivo rapporto naturale col territorio che oggi è il Libano, e la loro presenza tra l'Antilibano e il Mediterraneo è – com'è noto - frutto di una mediazione storica segnata da migrazioni, conversioni di massa e riscrittura a posteriori di una propria storia mitica[1].

Il confessionalismo è, solitamente, descritto come un carattere da sempre proprio, quasi endemico, della società libanese. Si tratta, invece, di un fenomeno storico moderno che ha origine nelle vicende che hanno segnato il Monte Libano dalla metà secolo, e che da allora si è presentato sotto diverse forme[2]. Il principio che sta alla sua base è che le minoranze confessionali presenti in Libano devono avere la garanzia di essere rappresentate in maniera equa negli apparati istituzionali, amministrativi e militari dello stato. L'appartenenza confessionale ha così finito per assumere un ruolo sempre più preponderante sia nella gestione politica che nelle dinamiche sociali libanesi. Sin dalla propria nascita, ciascun individuo assume di fatto un'identità confessionale che sovrasta, e in certi casi annulla, il senso di cittadinanza. Pensato come principio di garanzia tra le comunità, il confessionalismo è emerso come una delle cause principali della mai risolta "questione libanese".

2. La costituzionalizzazione del concetto

L'attuale Costituzione libanese, figlia degli Accordi di Ta'if del 1989, prevede l'abolizione del confessionalismo politico[3], senza però indicare un termine temporale. Inoltre, pur introducendo il principio dell'alternanza e della rotazione degli incarichi dei rappresentanti dei diversi gruppi, riproduce di fatto il sistema confessionale, almeno ai vertici delle istituzioni statali e apporta una sostanziale modifica dell'equilibrio di poteri: le quote sono ora divise a metà tra cristiani e musulmani, e i poteri del Capo dello stato maronita sono ridotti a favore del primo ministro sunnita e del presidente del Parlamento sciita. Il sistema confessionale è ulteriormente protetto dalla legge

[1] R. DI PERI, *Il Libano contemporaneo. Storia, politica, società*, Roma, 2009.

[2] L.TROMBETTA, *Libano, il confessionalismo politico in Atlante Geopolitico,* Treccani, 2013.

[3] M. FARHA, *Lebanon The Rise and Fall of a Secular State under Siege*, Cambridge, 2019, 144-202.

elettorale, che prevede in ogni circoscrizione l'assegnazione di una quota di seggi parlamentari a ciascuna comunità, a seconda dei locali equilibri demo-confessionali[4].

Il dibattito sul tema in Libano continua a essere aperto tra chi difende il confessionalismo politico, ancorandosi strenuamente all'originario principio di garanzia e chi, al contrario, invoca la sua cancellazione in nome di un laicismo di stampo occidentale, difficile da riprodurre all'ombra dei cedri. C'è anche chi propone di superare la logica della ripartizione istituzionale in quote confessionali (con un'assemblea legislativa aconfessionale), garantendo a ciascuna comunità una sua rappresentanza, ad esempio con la creazione di una seconda camera, con poteri consultivi ed eletta su base confessionale. Per ora tale prospettiva politica, appare una lontana chimera.

Ed è in questa cornice ideologica che si innesta la problematica delle riforme del diritto di famiglia ed in modo particolare del matrimonio civile, vero e proprio cavallo di Troia capace di scardinare il sistema confessionale posto a fondamento dello Stato. Di cosa si tratta?

3. Il diritto di famiglia come punto nodale della questione

Come in molti altri stati arabi, in Libano i matrimoni misti – compresi i matrimoni tra musulmani di differenti rami dell'Islam, come nel caso di sunniti e sciiti – sono fortemente scoraggiati, per convenzioni sociali e credenze religiose, o vietati (*impedimentum per disparitatem cultus* che impedisce alla donna musulmana di sposare un non musulmano, *impedimentum successionis*, ecc.) a partire dalla lettura di alcuni versetti coranici (in particolare LX, 10)[5].

È la comunità religiosa a cui gli individui fanno riferimento a normare le questioni del matrimonio, del divorzio, della custodia dei figli e dell'eredità. Spesso a favore degli uomini. Così, chi è critico verso questo sistema denuncia una duplice disuguaglianza di trattamento: tra uomini e donne, da una parte, e tra comunità diverse, dall'altra.

In Libano, ovviamente, non è prevista l'istituzione del matrimonio civile[6]. L'unica legislazione in materia si rifà a un decreto emanato nel 1936 durante il periodo del mandato francese, ovvero di quel regime giuridico internazionale concesso alla Francia dalla Società delle Nazioni alla fine della Prima Guerra Mondiale. Secondo questo decreto, le comunità religiose del Paese sono titolari dello status amministrativo e giuridico delle singole persone, e quindi anche dell'istituzione del matrimonio.

La questione delle disparità fra i diversi soggetti pur afferenti alla stessa cittadinanza, estranea alla mentalità del giurista occidentale è invece propria del personalismo giuridico che caratterizza anche il sistema islamico: data l'irrilevanza della questione del "passaporto", o anche di quella etnica, agli occhi di Dio, per il giurista islamico la vera *summa divisio* del mondo passa attraverso l'appartenenza religiosa. Nella specificità di un Paese quale il Libano, nel quale esistono varie confessioni delle quali la metà considera il principio personalistico come criterio applicabile nella qualificazione giuridica delle persone, le pretese di eguaglianza giuridica proposte dal moderno costituzionalismo di matrice (o influsso) occidentale sono davvero di poco momento. Lo stallo creato dalla coesistenza, nella metà della popolazione libanese, di due effettive leggi primarie (le fonti primarie dell'Islam e la Costituzione) creano una antinomia di diritto di non secondaria importanza. Non mancano naturalmente i casi pratici che questa situazione la evidenziano in modo assolutamente netto, fra i quali è opportuno ora riportarne uno che ha suscitato particolare clamore e risonanza per le sue implicazioni di portata nazionale, ma anche per la pericolosità in termini emulativi che avrebbe potuto estendersi ad altre aree del mondo islamico[7].

---

[4] Si veda i "principi generali" degli Accordi di Taif". Il testo, pubblicato dalle Nazioni Unite, è leggibile al sito The Taif Agreement (un.int).

[5] S. ALDEEB ABU SAHLIEH, *Il diritto islamico. Fondamenti, fonti, istituzioni*, Roma, 2008.

[6] In ossequio al punto 3, B (2) degli Accordi di Taif.

[7] Cosiddetto caso di "Sukkarieh e Darwish", dai nomi dei due interessati.

4. Precedenti ed effetti nell'ordinamento

Fino al caso in esame, la situazione di due fidanzati appartenenti a due diverse denominazioni religiose sembrava assolutamente incompatibile con il quadro giuridico libanese: non solo, come accennato, i soggetti coinvolti facevano parte di due rami diversi dell'Islam (sunnita e sciita), ma non esisteva nemmeno la possibilità di disapplicare le regolamentazioni interne alle differenti comunità religiose e contrarre un matrimonio civile.

La soluzione, alternativa a quella di recarsi a contrarre matrimonio nella Repubblica di Cipro per poi chiederne trascrizione in Libano[8], fu trovata proprio nel decreto del 1936 il quale recita che "Per coloro che non appartengono amministrativamente a una comunità religiosa, si applica la legge civile alle questioni che riguardano il loro statuto personale".

I nubendi avevano già provveduto alla cancellazione dai registri familiari della loro appartenenza religiosa sulla base di un decreto del 2007 che aveva concesso questo diritto ai cittadini libanesi. Dalla mancata attribuibilità ad una specifica comunità religiosa, i nubendi sono ora qualificati a contrarre un matrimonio civile. Alla contrazione del matrimonio seguì poi il problema della registrazione, inizialmente rifiutata dai Funzionari dell'Amministrazione pubblica (incerti sulla legittimità di una trascrizione senza prassi né precedenti) e successivamente perfezionata solo a seguito di parere favorevole da parte ministeriale.

La vicenda appena descritta è stata molto discussa tanto negli ambienti giuridici libanesi quanto del resto dei Paesi islamici. Le posizioni di maggiore ostilità furono incarnate dai maggiori esponenti religiosi libanesi. Mohammed Rashid Qabbani, il *Gran Mufti* del Libano (massima carica religiosa sunnita), emise una *fatwa* (*opinio juris*) apertamente contraria ai matrimoni civili, prospettando anche una punibilità in concreto per chi li avesse approvati (ovvero celebrati o considerati leciti).

La controparte sciita, costituita dal Consiglio Superiore Islamico Sciita, si espresse in termini omogenei nello stigmatizzare la legalizzazione del matrimonio civile in quanto istituto giuridico compatibile con un ordinamento islamico. Una coincidenza di vedute (*di interpretatio*) fra giuristi sunniti e sciiti che lascia molto poco scampo a chi voglia determinare un campo condiviso di applicabilità della legislazione statale, pur se questa viene costruita attorno a, e disciplinata solo nel caso dell'assenza di, una specificità confessionale.

Il principio di "territorialismo" riconosciuto ed applicato dalla norma statuale si trova comunque sotto il fuoco incrociato delle due diverse Comunità alle quali, seppur non più sulla carta, le due persone si trovano comunque per nascita e costumi ad appartenere. L'appartenenza di fede dunque non viene riconosciuta espunta dalla vita delle persone se queste ne chiedono la cancellazione da un registro civile, dato che questo potrebbe – al massimo – farne scadere l'appartenenza di fronte ad organi dello Stato ma non certo annullarne l'appartenenza in senso sostanziale per le diverse comunità: l'appartenenza – con tanto di conseguente produzione di effetti giuridici - rimane comunque valida agli occhi del "diritto ecclesiastico" di matrice islamica).

Secondo molti attivisti libanesi per i diritti civili, e dunque secondo una visione territoriale e civilistica del diritto, il caso di Sukkarieh e Darwish potrebbe stabilire un importante precedente per tutti i cittadini libanesi che abbiano eliminato il riferimento alla religione dal loro registro familiare e che vogliano contrarre un matrimonio non religioso.

Tuttavia, dobbiamo sempre rendere omaggio non solo alla lettera della Costituzione ed alla legislazione civile, pur se formalmente esistente, ma anche alla realtà storica e delle cose che non può non presentarci una vigenza "concorrenziale" della norma religiosa che spesso ha cogenza maggiore di quanto ne abbia in concreto la norma statuale.

[8] L'*escamotage* è spesso utilizzato dalle coppie di cittadini libanesi che vogliano superare i limiti imposti dalla coincidenza fra diritto "canonico" (*lato sensu*) e statuale.

Ed infatti oggi come oggi, una volta celebrati all'estero, i matrimoni civili tra coniugi cristiani di diverse denominazioni vengono registrati negli archivi dello stato civile libanese. Ricorrono a questo stratagemma molte coppie (800 l'anno secondo stime del quotidiano *L'Orient-Le Jour*) che vanno a sposarsi nei Paesi vicini, come Cipro, la Turchia, la Grecia o addirittura l'Italia.

5. La risposta degli interpreti del diritto religioso

Ovviamente, ci fu una reazione assai accesa da parte delle autorità religiose. Nel dibattito avviato dalla ministra dell'Interno, la reazione dei musulmani è senza appello nella definizione del matrimonio civile quale incompatibile con l'ordinamento religioso e la legge cogente di natura religiosa (*sharia*). La *Dar el-Fatwa* ritiene il matrimonio civile persino contrario anche alle disposizioni della Costituzione libanese, che all'articolo 9 riconosce alle comunità religiose il diritto di legiferare sullo status personale. Anche il Consiglio supremo islamico sciita ha espresso la propria opposizione. Ecco un'ulteriore comunione di vedute delle due differenti confessioni islamiche, basate naturalmente sulla comune accettazione del principio personalistico del diritto e corroborato, nella visione tanto dei giuristi del *Dar el-Fatwa* quanto del Consiglio supremo islamico sciita, dal testo della Costituzione libanese stessa, che crea in capo alle diverse Comunità una riserva in merito alla disciplina dell'istituto matrimoniale.

Lo sforzo effettuato dal legislatore costituzionale libanese per giungere alla stesura di una Costituzione in linea con la tradizione giuridica occidentale si è quindi scontrato di fronte alla necessità di strutturare una Carta non solo accompagnata da una disposizione di fatto corrispondente a quella di uno Statuto personale, ma anche chiamata ad abdicare alle funzioni che una Carta di matrice occidentale dovrebbe svolgere quale quella di costruire una sovrastruttura alle diverse confessioni capace di dare, infine, una identità più o meno definita al Paese.

Molto interessanti appaiono le posizioni di alcune Autorità religiose non musulmane. Il progetto sembra, infatti, ricevere migliore accoglienza dalla Chiesa maronita, la più consistente comunità cristiana del Libano, «in assoluto» non contrario a una legge che riconosca il matrimonio come un vincolo civile. Bisogna sottolineare come questa posizione non sia stata formalizzata in un testo di natura giuridica ma solo espressa in forma verbale. La posizione del Patriarca è favorevole alle nozze civili obbligatorie per tutti, sul presupposto della inesistenza di norme facoltative data la cogenza e la vincolatività *erga omnes* della legge in quanto tale. La posizione del Patriarca definisce quindi l'obbligatorietà come uno strumento necessario al fine di scongiurare la frammentazione del Paese, nel senso di ritenere necessaria per l'esistenza di un ordinamento giuridico unico e coerente la presenza di un'unica legge civile valida per tutti i libanesi».

Se la normativa sul matrimonio civile dovesse essere adottata, il prelato maronita afferma che sarà suo dovere spiegare ai cattolici maroniti che il matrimonio è uno dei sette sacramenti e che quindi va celebrato anche in chiesa se si vuole vivere in modo autenticamente cristiano. Interessante questa visione, che il Prelato può proporre data la sostanziale differenza di alcuni elementi caratterizzanti l'istituto matrimoniale in senso cristiano (nello specifico, cattolico) rispetto al corrispondente istituto di matrice islamica. Se infatti un matrimonio perfezionato innanzi ad un Ufficiale di Stato Civile non presenta necessariamente caratteri di incompatibilità con la costituzione di un vincolo giuridico di diritto canonico da perfezionarsi poi dai nubendi e senza ulteriori impedimenti innanzi al sacerdote in un secondo momento (ecco il senso dell' "anche in chiesa"), il matrimonio per essere valido per l'Islam deve essere perfezionato da soggetti che devono soddisfare taluni requisiti quali – *in primis* – quello di non incorrere in *disparitas cultus*. Nello specifico caso libanese, poi, la difficoltà di mutuo riconoscimento quali musulmani fra le diverse confessioni ed il problema del *takfir* (mancato riconoscimento di un musulmano da parte di un altro musulmano in quanto appartenente ad altra Scuola, con accusa di miscredenza) aggrava sul piano sostanziale l'intero processo.

Ma una rondine non fa primavera. E, al momento l'ipotesi che il matrimonio civile in Libano sia reso obbligatorio rimane uno scenario molto improbabile. Anche se la questione del matrimonio civile non è considerata una priorità dal nuovo governo, non mancano i cittadini e le organizzazioni che continuano a chiederlo.

All'epoca del caso dei nubendi che hanno celebrato matrimonio civile (correva l'anno il 2013), il 51% dei libanesi si espresse in favore del matrimonio civile. All'epoca, il ministero dell'Interno aveva alimentato una certa attesa registrando proprio il primo matrimonio civile celebrato in Libano del quale si è fatta menzione. Del tema si dibatte da quasi 70 anni a riprova della centralità della questione con riferimento all'intero sistema giuridico libanese. La prima proposta di legge sul matrimonio civile facoltativo fu introdotta in Parlamento nel 1952.

Il primo progetto di matrimonio civile risale al 1998, mentre una proposta di legge di introduzione del matrimonio civile nel Paese era stata adottata dal Consiglio dei ministri. La proposta non superò mai il rifiuto categorico delle autorità religiose. La facoltatività del progetto sembrava percorribile da parte solo di una porzione della popolazione libanese.

Dunque, il cambiamento dell'assetto politico e giuridico passa per la riforma e per l'abolizione del sistema confessionale.

Veniamo alla situazione del momento e alla proposta da parte della massima autorità del Libano, che ha ribadito la condizionalità degli aiuti stranieri (indispensabili per il Paese soprattutto dopo l'esplosione nel porto) alla programmazione di urgenti riforme strutturali. Tra queste, in primis, la creazione di un nuovo ordine politico.

Al contrario, ancora oggi, questo modello della democrazia consociativa, secondo i suoi sostenitori, non solo rispetta le differenze identitarie, ma arriva all'istituzionalizzazione delle stesse ed è stato a lungo esaltato in quanto presenta dei modelli di condivisione del potere inclusivi, tali da garantire la stabilità democratica e la convivenza pacifica.

Occorre prendere in considerazione l'altra faccia della medaglia, però, ossia il rischio del settarismo strumentalizzato, la politicizzazione delle differenze settarie per fini politici, che può portare a scontri e conflitti. Inoltre, è anche fonte di clientelismo sfrenato e corruzione dilagante, nonché causa di interferenze esterne.

Naturalmente, l'identificazione che passa fra identità religiosa e statuto personale e la "quota" attribuibile alle diverse Comunità nella gestione delle attività del Paese, che di fatto questo sistema costituisce e consolida, non è che uno strumento di differenziazione sociale e di divisione continua del Libano, che certamente non può che cristallizzare la visione del Paese.

6. Lo stato del Paese fra diritto e riforma

Il Libano è rimasto senza un governo per diversi mesi dopo le dimissioni del governo a seguito delle diffuse proteste antigovernative all'indomani dell'esplosione di Beirut del 4 agosto 2020.

Bisogna qui porre attenzione sulle dinamiche giuridiche e politiche che sovrastano alla formazione dei Governi libanesi.

Queste furono decise – come accennato – in base ad accordi natura para-costituzionale, quelli di Ta'if, che pur essendo costati moltissimo in termini di impegno fra le parti non definiscono un quadro di facile gestione (come potrebbero, data la natura stessa dello Stato libanese?) e che certamente non mancano ora di mostrare tutta la loro insufficienza (o, se si vuole, la loro maestosa complicazione). Il numero dei Ministri è infatti questione non meramente numerica, ma anche – se non soprattutto – una questione di equilibri costituzionali che finirebbero per aiutare una delle parti a scapito delle altre: ecco quindi le diverse posizioni assunte da diversi attori, tanto interni al Paese quanto esterni. Se infatti il Libano è certamente uno Stato sovrano, è altrettanto vero che dietro la sua stessa esistenza, e dietro le differenti nature degli elementi che lo compongono, esistono le diverse confessioni e le Potenze alle quali queste fanno riferimento.

I ritardi esperiti per mesi nella formazione del governo hanno ostacolato i progressi nell'affrontare i gravi problemi economici del Libano fino alla nomina a Capo dell'Esecutivo.

L'esplosione di Beirut e i blocchi istituiti per arginare la diffusione della pandemia di COVID-19 hanno esacerbato la profonda crisi finanziaria che il Libano sta vivendo dalla fine del 2019. Il tasso di disoccupazione in Libano è superiore al 30% e il costo della vita è aumentato di oltre il 140%, rendendo difficile per molti cittadini acquistare beni di prima necessità.

Inoltre, secondo l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, quasi il 90% dei circa 1,5 milioni di rifugiati siriani in Libano ha bisogno di assistenza umanitaria e in denaro. L'avvio di riforme in Libano è un prerequisito per sbloccare circa 11 miliardi di dollari di assistenza finanziaria. I partner internazionali, tuttavia, hanno continuato a fornire aiuti umanitari al Libano, con la Banca mondiale che ha annunciato l'11 gennaio 202 l'approvazione di un prestito di 246 milioni di dollari per assistere le famiglie impoverite.

Una *vexata quaestio* – direttamente collegata al tema che ci occupa per lo sfruttamento delle risorse rinvenibili nel mare fra le varie comunità libanesi - è rappresentata dai negoziati tra Israele e Libano sulla delimitazione del confine marittimo tra i due Paesi - iniziati nell'ottobre 2020 con la mediazione di funzionari USA dell'amministrazione Trump – che sembravano essersi arenati entro dicembre 2020 dopo che le parti si erano incontrate quattro volte.

Al momento della stesura della relazione, non è stata fissata una data per ulteriori riunioni e non è chiaro in che misura l'Amministrazione del Presidente degli Stati Uniti Joe Biden intenda sostenere i negoziati sulle frontiere marittime.

Nel gennaio di quest'anno, il Segretario Generale ha nominato Ján Kubiš, che dal 2019 è coordinatore speciale per il Libano, suo inviato speciale in Libia e capo della missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL), nominando Joanna Wronecka nuovo coordinatore speciale.

Con riferimento alla questione scottante dell'esercizio della giurisdizione e dell'efficienza del sistema giudiziario il Segretario Generale ha inviato una lettera al Consiglio di Sicurezza, chiedendo una proroga di due anni del mandato del Tribunale speciale per il Libano (STL), un tribunale sostenuto dalle Nazioni Unite istituito nel 2009 per tenere processi contro gli accusati di coinvolgimento nell'attacco del febbraio 2005 che ha ucciso l'ex primo ministro libanese Rafik Hariri e altre 21 persone.

Molte questioni aperte restano sul tavolo con riferimento alla dimensione confessionale e si profilano diverse opzioni chiave.

Una questione importante per il Consiglio è l'instabilità economica e politica che avvolge il Libano, che ha il potenziale di minare la già fragile situazione della sicurezza nel Paese. Le crescenti tensioni legate al disagio economico del Libano sono preoccupanti e la capacità delle Autorità delle singole comunità religiose di frenare i propri adepti è di cruciale importanza.

Una priorità fondamentale per il Consiglio è proteggere l'integrità del mandato dell'UNIFIL e fornire alla forza i mezzi per svolgere i suoi compiti. A questo proposito, i membri del Consiglio potrebbero essere interessati a sentire i *briefer* sullo stato di avanzamento del piano di attuazione per le raccomandazioni contenute nella relazione di valutazione del Segretario generale del 1° giugno 2020 sulla continua pertinenza delle risorse dell'UNIFIL.

Esiste un consenso tra i membri del Consiglio a sostegno della sovranità, dell'integrità territoriale e della sicurezza del Libano. Il cambiamento nell'amministrazione statunitense e nei cinque nuovi membri eletti può influire sul punto di vista del Consiglio su questioni quali le dinamiche di sicurezza nella regione e il ruolo e la configurazione dell'UNIFIL.

La precedente amministrazione statunitense ha espresso l'opinione che l'UNIFIL dovrebbe svolgere un ruolo più attivo nell'affrontare le minacce poste dall'Iran, da Hezbollah e dalla proliferazione delle armi nel Libano meridionale. La sua difesa per una riduzione del tetto delle truppe dell'UNIFIL ha portato alla decisione, con la risoluzione 2539 del 28 agosto 2020, di ridurre il tetto delle truppe a 13.000 dai 15.000 stabiliti dalla risoluzione 1701.

Sebbene la posizione dell'amministrazione Biden sul Libano non sia ancora stata annunciata pubblicamente, è possibile che i suoi tentativi di ricominciare i negoziati con l'Iran sull'accordo sul nucleare possano avere un impatto sulle sue azioni relative al portafoglio libanese. Sembra che finora l'amministrazione entrante si sia discostata dalla prassi dell'amministrazione precedente e si sia astenuta dal criticare l'Iran nelle riunioni del Consiglio su questioni come la Siria; può fare lo stesso nelle riunioni sul Libano.

L'immagine della Fenice che rinasce dalle proprie ceneri, proprio come una Beirut "mille volte morta e mille volte tornata alla vita" si è riproposta ancora una volta, anche nelle immagini del popolo manifestante.

Le “donne soldato” in Libano e nel Mashreq
Prospettive di parità di genere

The "women soldiers" in Lebanon and in the Mashreq
Perspectives of gender equality

Deborah Scolart

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Recenti riforme legislative. – 3. Le donne nelle Forze Armate.

1. Introduzione

La parità di genere rientra tra gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite inglobati dall’Agenda 2030; è un dato di realtà, infatti, che in molte aree del mondo si sia ancora piuttosto lontani dall’effettivo riconoscimento alle donne di pari trattamento, uguale facilità di accesso a risorse ed opportunità soprattutto con riferimento all’istruzione, alle cure mediche, al lavoro dignitoso, alla rappresentanza nei processi decisionali, politici ed economici. Esistono una serie di indici in grado di esprimere, in termini numerici, i risultati ottenuti dai singoli Stati e, per quanto la mera lettura dei numeri possa essere usata strumentalmente evidenziando aspetti positivi e tacendo i negativi – o viceversa – è indubbio che essi siano in grado di rappresentare un utile punto di partenza per interrogarsi sui risultati raggiunti e sulla strada che resta da fare, soprattutto nel confronto con gli altri Stati. Sotto questo profilo, il *Global Gender Index*[1], che prende in considerazione un insieme di fattori quali la partecipazione economica e opportunità, l’educazione, la salute, la partecipazione alla vita politica del paese, offre una visione d’insieme piuttosto interessante e se ne ricava, ad esempio, che l’Italia si trova al 63° posto su 156 nazioni (e al 19° su 22 paesi dell’Europa occidentale). Nel Mashreq è utile considerare oltre al Libano, protagonista del Convegno sul “Rafforzamento delle libertà formali e sostanziali e ricostruzione della pace in Libano” del 4 maggio 2021 che ispira queste riflessioni, anche i suoi più immediati vicini: Siria, Giordania e Israele. Israele è al 60° posto del Global Gender Index del 2021, dunque meglio dell’Italia, ma anche decisamente meglio degli altri tre paesi: Libano (132°) Giordania (131°) e Siria (152°) si collocano infatti piuttosto in basso nella classica. Con riferimento alla sola area MENA (*Middle East – North Africa*) Israele è di nuovo in vetta alla classifica, 1° su 19 paesi, la Giordania è quinta, il Libano sesto e la Siria diciassettesima. Se la posizione della Siria non può stupire, considerato che il paese è funestato dalla guerra civile iniziata nel marzo del 2011 e che le situazioni di grave instabilità hanno sempre come primo immediato riflesso una grave compromissione dei diritti delle donne e dei bambini, più interessante è il confronto tra Giordania e Libano. In Giordania le donne hanno ottenuto il diritto di voto nel 1974 e sono oggi il 12,3% dei componenti del parlamento; in Libano, dove votano dal 1952, sono invece presenti solo al 4,7%. Tuttavia, guardando al complesso della partecipazione politica (elettorato attivo e passivo e cariche istituzionali) il Libano si trova in una posizione (112°) migliore di Siria (142°) e Giordania (144°) anche se tutti e tre sono di nuovo ampiamente dietro a Israele (65°). Al contrario, il Libano ha prestazioni peggiori (113°) della Giordania (84°) e di Israele (prima a pari merito con altri 25 paesi, per curiosità l’Italia è 57°) quanto alla parità di genere nel settore educativo, mentre la Siria è di nuovo fanalino di coda con il suo 118° posto.

Sull’emancipazione delle donne libanesi pesa una serie di fattori: innanzitutto, le caratteristiche del sistema giuridico libanese, a base confessionale come del resto tutta

[1] https://www.weforum.org/reports/ab6795a1-960c-42b2-b3d5-587eccda6023.

l'organizzazione dello Stato[2], il che ha come conseguenza un fermo controllo da parte delle diverse autorità religiose sulla vita dei cittadini e un deciso conservatorismo quanto alle regole applicabili soprattutto al settore del diritto di famiglia. In secondo luogo, il Libano, per la sua posizione geografica e per le sue caratteristiche demografiche, tende a risentire pesantemente di quanto avviene nei Paesi limitrofi: ospita, a fronte di una popolazione di 6,760,000 di cittadini, 1,057,000 di profughi e rifugiati provenienti principalmente dalla Siria[3], che rappresentano un costo politico ed economico capace di incidere profondamente sulle politiche interne perché i conflitti regionali condizionano la stabilità interna e le dinamiche politiche, sociali ed economiche. Infine, il sistema economico basato su tassazione minima e libero mercato favorisce il settore privato, disincentiva gli investimenti pubblici e non è in grado di resistere efficacemente a una crisi economica come quella attualmente in corso, aggravata dagli effetti della pandemia da Covid-19, che incide sulle fasce meno tutelate della popolazione, tra cui rientrano anche le donne.

2. Recenti riforme legislative

L'ordinamento giuridico libanese riflette le peculiarità della società libanese. Da un lato la costituzione del 1926 (come emendata dagli accordi di Ṭā'if del 1989 e successive modifiche) si preoccupa di stabilire che «tutti i cittadini libanesi sono uguali davanti alla legge, godono degli stessi diritti civili e politici e hanno uguali obblighi e doveri senza alcuna differenza tra di loro» (art. 7). Dall'altro il Libano è parte di numerose convenzioni internazionali, tra cui la CEDAW (acronimo inglese della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne) del 1979 cui il paese ha aderito dal 1997 (Israele e Giordania hanno firmato nel 1980 e ratificato rispettivamente nel 1991 e nel 1992, la Siria ha ratificato nel 2003): il Libano ha apposto le riserve agli articoli 9, paragrafo 2 relativo alla trasmissione della cittadinanza ai figli da parte della madre, e 16, paragrafo 1 lettere c, d, f, g, che prevedono l'obbligo per lo Stato di assicurare alle donne, in condizioni di parità con gli uomini, gli stessi diritti e le stesse responsabilità nell'ambito del matrimonio e all'atto del suo scioglimento, gli stessi diritti e responsabilità come genitori, gli stessi diritti e responsabilità in materia di tutela, curatela, affidamento e adozione dei minori e, infine, gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome, della professione o dell'occupazione. Sono riserve motivate dalla natura confessionale di parte dell'ordinamento giuridico libanese che vede lo statuto personale, e in particolare tutta la materia matrimoniale, affidati al dominio esclusivo dei diritti religiosi (principalmente cristiani e musulmani, la componente ebraica della società libanese è quasi invisibile, ridotta a poche decine di persone dall'emigrazione verso Israele). A oggi manca, infatti, in Libano una disciplina civile, o laica che dir si voglia, dello statuto personale e lo Stato non è in grado, per complesse ragioni derivanti dai delicatissimi equilibri tra le varie confessioni presenti in Libano, di imporre alle diverse comunità riforme davvero significative e capaci di incidere stabilmente sui rapporti di genere in seno alla famiglia.

L'influenza delle concezioni patriarcali e tradizionali della famiglia si registra anche quando l'Assemblea nazionale deve affrontare temi delicati come la violenza contro le donne o la riforma di disposizioni discriminatrici contenute nel codice penale o in altre leggi. In questi casi, se da un lato non si può non apprezzare lo sforzo del legislatore per contenere alcuni fenomeni particolarmente gravi, dall'altro si deve prendere atto che le riforme sono caute, talvolta eccessivamente caute, e

[2] Il pluralismo confessionale incide sullo statuto personale e rileva nella struttura politico-amministrativa dello Stato perché il Patto Nazionale (*al-mīṯāq al-waṭanī*) prevede che il Presidente della Repubblica sia sempre un maronita, il Primo Ministro un sunnita, il Presidente dell'Assemblea nazionale uno sciita, il vice-presidente dell'Assemblea un greco ortodosso, il Capo di stato maggiore dell'esercito un druso. Non ha invece riflessi immediati e evidenti nei settori del diritto civile, commerciale e penale.

[3] https://reporting.unhcr.org/lebanon.

che il legislatore, imbrigliato da complesse dinamiche sociali e religiose, manca troppo spesso di coraggio, o forse si limita solo a rispecchiare l'anima maggioritaria del paese senza tentare di correggerne gli aspetti più conservatori.

Ne è un esempio la legge 293 del 2014 sulla protezione delle donne e dei membri della famiglia contro la violenza domestica (*qānūn 293/2004 ḥimāya al-nisā' wa sā'ir afrād al-'usra min al-ʿunf al-'usriyy*), difficilmente classificabile tra i migliori testi normativi mai prodotti in Libano. La legge, infatti, identifica come casi di violenza domestica condotte quali l'accattonaggio forzato, lo sfruttamento della prostituzione, l'omicidio, l'adulterio e l'uso della forza o delle minacce per ottenere un rapporto sessuale, tutti reati già noti al codice penale la cui sanzione è aggravata nelle ipotesi in cui il reato venga commesso in seno alla famiglia (*waqaʿa al-ǧarm ḍimn al-'usra*). Il limite della legge è rappresentato dal fatto di non prendere in considerazione le condotte che realizzano fattispecie di violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica[4], che pure erano state oggetto di disegni di legge presentati all'esame del parlamento. Il legislatore, che adotta la curiosa strategia di inserire la riforma del delitto di adulterio tra i 'reati di violenza famigliare' di cui all'art. 3 della legge 293, si guarda però bene dall'incriminare lo stupro coniugale[5] e trascura anche di occuparsi di reati quali il cosiddetto *revenge porn* o gli atti persecutori (*stalking*) che hanno come luogo privilegiato di esecuzione proprio i rapporti famigliari. La legge del 2014 ha però il merito di avere disciplinato alcune misure di protezione e di avere in parte semplificato le procedure al fine di consentire alle donne di denunciare più facilmente le violenze subite, anche se – come del resto avviene anche altrove - il percorso verso la denuncia della violenza domestica continua a essere irto di ostacoli, molti dei quali di natura sociale. Un risultato in parte migliore si è ottenuto nel 2017 con la legge 53 che ha abrogato l'art. 522 del codice penale modificando inoltre alcune disposizioni del capitolo I del titolo VII relativo ai reati contro l'onore (*ʿirḍ*), cioè violenza sessuale, atti di libidine violenta, ratto, seduzione e impudicizia. L'art. 522 era norma di chiusura del capitolo e prevedeva che se l'autore di uno dei delitti ivi disciplinati e la sua vittima avessero contratto matrimonio valido (*zawāǧ ṣaḥīḥ*), l'azione penale o l'esecuzione della pena sarebbero state sospese. L'art. 522 prevedeva inoltre che l'azione penale o l'esecuzione sarebbero riprese se, prima della scadenza di tre anni in caso di delitto (*ǧunḥa*), e di cinque anni in caso di crimine (*ǧināya*)[6], il matrimonio si fosse concluso per ripudio della moglie senza motivo legittimo (*ṭalāq dūn sabab mašrūʿ*), o per divorzio a favore della vittima. Tuttavia, anche in questa occasione il legislatore manca di coraggio perché il matrimonio riparatore, uscito dalla porta, rientra dalla finestra attraverso la modifica dei restanti articoli del capitolo I. In particolare, l'art. 505 c.p., relativo al rapporto sessuale con persona di età compresa tra i 15 e i 18 anni, e l'art. 518 c.p. relativo alla seduzione con promessa di matrimonio di persona di età compresa tra i 15 e i 18 anni, accolgono ora il contenuto della vecchia norma di

[4] Guardando alla più recente disciplina pattizia internazionale si cita, ad esempio, l'art. 3 (b) della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011 che indica quali casi di violenza domestica: «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo famigliare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di questi atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima»

[5] L'art. 503 c.p. punisce chi, con l'ausilio di violenza o minacce, costringa una persona all'atto sessuale al di fuori del matrimonio (lett: con persona diversa dalla moglie: *ġaīr zawǧahi*), mentre l'art. 504 c.p. riguarda la condotta di chi compia un atto sessuale al di fuori del matrimonio (di nuovo, lett: con persona diversa dalla moglie, *šaḫṣan ġaīr zawǧahi*) con una persona incapace di resistere a causa di un'insufficienza fisica o psichica o dell'uso nei suoi confronti di mezzi fraudolenti. L'art. 3, parr. 7 e 8, della legge 293 punisce con la pena prevista dagli artt. 554-559 c.p. (relativi alle lesioni personali) o dagli art. 573-578 c.p. (sulle minacce) la condotta di chi «con l'intenzione di soddisfare il diritto coniugale ad un rapporto sessuale, picchi o cagioni un danno al coniuge». Esistono dunque dei "diritti coniugali al rapporto sessuale" (*al-ḥuqūq al-zawǧiyya fī-l-ǧimāʿ*), che vanno definiti alla luce dei codici degli statuti personali in vigore nel Paese, e che la dicono lunga sulla libertà sessuale di cui (non) godono le donne, tanto dentro quanto fuori del matrimonio.

[6] Il codice penale libanese accoglie la tripartizione francese dei reati in crimini (*ǧināya*), delitti (*ǧunḥa*) e contravvenzioni (*muḫālafa*).

chiusura contenuta nell'art. 522 e prevedono la sospensione dell'azione penale o dell'esecuzione in caso di matrimonio tra le parti; diversamente dal passato, è però ora previsto l'obbligo per l'assistente sociale di presentare al giudice una relazione sulla situazione psicologica e sociale del minore dopo il matrimonio, ogni sei mesi e per tre anni dalla data della sua decisione. L'azione penale o l'esecuzione della pena riprendono se prima della scadenza del termine di tre anni il matrimonio si conclude con ripudio senza motivo legittimo o divorzio per colpa dell'autore, o se risulta evidente l'esistenza di qualsiasi altro motivo legittimo che giustifichi il proseguimento dell'azione penale, del processo o dell'esecuzione della pena alla luce delle relazioni periodiche di cui agli articoli 505 e 518.

3. Le donne nelle Forze Armate

Ai sensi dell'art. 12 della Costituzione, tutti i libanesi hanno diritto di ricoprire cariche pubbliche, senza preferenze se non per merito e capacità. In teoria, dunque, le donne libanesi possono accedere a qualsiasi tipo di impiego nell'amministrazione dello Stato, ma nella realtà le cose sono assai meno semplici e chiare, come dimostra il tema dell'arruolamento femminile. L'apertura all'arruolamento delle donne è – a mio avviso - un indice interessante per valutare il livello di emancipazione femminile; anche in contesti, quali quello italiano, dove il cammino verso la parità di genere è a un punto migliore rispetto a quanto è riscontrabile in Medio Oriente, le statistiche ci dicono che le donne presenti a tutti i livelli nelle Forze Armate italiane non arrivano al 10% degli effettivi (attestandosi nel 2020 al 6,3% del totale[7]). Il lavoro militare è infatti quasi ovunque nel mondo tradizionalmente un lavoro maschile, e l'ingresso delle donne nelle Forze Armate su base regolare e organizzata è fenomeno che appartiene all'epoca moderna, in alcuni casi (come l'Italia, che apre all'arruolamento femminile con legge 380 del 1999) molto recente.

In Libano, Giordania e Israele l'arruolamento femminile risponde a logiche e strategie diverse[8]. Israele è l'unico Paese dell'area MENA in cui il servizio militare è obbligatorio sia per gli uomini che per le donne con il risultato che le donne sono circa un terzo dei coscritti e rappresentano quasi il 20% dell'esercito professionale permanente. La partecipazione delle donne alla sicurezza nazionale è, infatti, considerata essenziale e devono ricevere un addestramento militare sufficiente per potersi difendere in caso di attacco, anche se in passato si riteneva che il servizio militare non dovesse interferire con la maternità, considerata il contributo caratteristico delle donne alla sopravvivenza del popolo ebraico e quindi alla stessa sicurezza nazionale, con la conseguenza che le donne incinte e le madri erano esentate dal servizio militare[9]. La presenza femminile nelle Forze Armate è coeva della nascita di Israele e dal 1949 al 2001 è stata gestita attraverso il CHEN, acronimo ebraico per Corpo delle Donne, incaricato del reclutamento, addestramento e inserimento nelle Forze Armate delle donne israeliane.

L'arruolamento delle donne giordane nelle Forze Armate è iniziato nel 1950, quando fu ammessa la loro presenza come docenti nelle scuole militari; solo dal 1962 la presenza femminile ha iniziato a crescere perché in quell'anno è stato fondato il Collegio di Infermeria Principessa Muna (*Kulliyya al-'amīrat Muna li-l-tamrīḍ*)[10] da cui sono uscite nel 1965 le prime 8 cadette. Da allora, il numero di donne giordane arruolate nelle Forze Armate è aumentato in modo lento ma piuttosto costante.

Il reclutamento femminile in Libano è iniziato tardi rispetto ai suoi vicini, con il decreto ministeriale 376 del 1989 cui ha fatto seguito nel gennaio 1990 un memorandum di servizio del comando delle forze armate libanesi e il decreto ministeriale 839 del 1991 recante norme per

[7] https://www.difesa.it/Area_Storica_HTML/pilloledistoria/Pagine/Le_donne_entrano_Forze_Armate_italiane.aspx.
[8] Le informazioni storiche e statistiche sono tratte dai siti istituzionali delle Forze Armate dei paesi oggetto di indagine.
[9] https://jwa.org/encyclopedia/article/israel-defense-forces.
[10] https://jrms.jaf.mil.jo/contents/Princess_Muna_College_of_Nursing.aspx#.YUSno7gzbIU.

l'arruolamento femminile[11]. Il decreto del 1991 ha fissato nel 10% la percentuale massima di donne ammissibili nei dipartimenti del Ministero della Difesa (art. 2), ma il reclutamento non ha un andamento costante e al 2019 le donne risultavano essere circa il 5% del totale degli effettivi[12]; sempre alla stessa data, le forze armate libanesi avevano 8 ufficiali generali donne, distribuite tra le unità amministrative e mediche, e 17 colonnelle, con un totale di 57 donne ufficiali.

La possibilità di arruolarsi non implica che alle donne siano aperte tutte le specialità, perché vi è una significativa reticenza a permettere l'ingresso delle donne nelle unità di combattimento, soprattutto con riferimento ai corpi speciali. Ancora una volta, i paesi in esame non presentano soluzioni uniformi. In Libano, l'art. 3 e del decreto 839 specifica che l'arruolamento e il servizio delle libanesi è possibile in diverse specializzazioni fatta eccezione per le unità di combattimento e le unità di supporto al combattimento diretto. Le libanesi sono dunque presenti soprattutto nei posti a carattere amministrativo che non le espongono ai rischi del fronte[13], anche se non mancano donne nella polizia militare.

In Giordania dal 1990 è consentito alle donne l'accesso a posizioni in passato riservate ai maschi, come la guardia reale, la polizia militare e i servizi di intelligence militare. La presenza femminile più rilevante si registra nella sanità militare, ma è ora aperta alle donne la carriera anche nella magistratura militare, così come nei servizi amministrativi, contabili, ingegneristici, informatici[14]. Mancano invece donne nelle unità combattenti, ma non mi è stato possibile rintracciare la fonte normativa alla base del divieto.

Inizialmente non esistevano in Israele divieti espliciti alla presenza delle donne nelle unità combattenti, situazione mutata a partire dal 1951 a seguito dell'adozione di regolamenti ministeriali della Difesa volti a precludere alle donne l'accesso a tali unità. Con la sentenza della Corte Suprema israeliana dell'8 novembre 1995 nel caso *Alice Miller contro il Ministro della Difesa*[15] le cose sono nuovamente cambiate perché la Corte ha riconosciuto la natura discriminatoria sulla base del sesso delle disposizioni normative relative alla partecipazione ai corpi combattenti, così aprendo la possibilità alle israeliane di accedere ad alcune di queste unità, accesso che avviene solo su base volontaria (mentre gli uomini possono essere assegnati alle unità di combattimento a prescindere dal loro consenso). Ciononostante, l'esercito israeliano risente ancora di una significativa politica di genere, a partire dal fatto che il periodo di leva obbligatoria è più lungo per gli uomini (36 mesi) che per le donne (24 mesi); anche la permanenza nella riserva è più lunga per gli uomini che per le donne ed è più facile che venga riconosciuta alle donne l'esenzione dal servizio militare per ragioni di credo religioso e/o coscienza che non per gli uomini (26% contro 8%) oltre a rilevare – sempre ai fini dell'esenzione – anche il matrimonio, la gravidanza e la maternità[16]. Le Forze Armate israeliane hanno attualmente tre battaglioni da combattimento misti (Caracal, Leoni del Giordano e Bardelas)[17]; le soldatesse, inoltre, operano nelle unità di *intelligence* sul campo, gestiscono i sistemi di artiglieria, le donne pilota partecipano alle missioni, ma non hanno ancora la possibilità di accedere a corpi come la Brigata Paracadutisti o la Brigata Golani.

In Libano le volontarie sono soggette alla stessa formazione dei volontari maschi, ma «tenuto conto della capacità fisica nei diversi esercizi sportivi e nelle esercitazioni» (art. 4 del decreto

[11] https://www.lebarmy.gov.lb/en/content/women-laf. Il testo dei decreti citati non è purtroppo reperibile sul sito del Ministero della Difesa (http://www.mod.gov.lb/Programs/Legal).

[12] https://aiw.lau.edu.lb/images/Women%20in%20Arab%20Armies-final%20report.pdf, p. 14.

[13] Una eccezione è rappresentata dall'aeronautica militare: 6 donne hanno finora fatto domanda per l'addestramento come piloti militari e nel 2019 due sono riuscite a qualificarsi. "*The Lebanese female air force pilots breaking barriers*", https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47482777, 8 march 2019.

[14] https://www.jaf.mil.jo/Contents/Woman_in_Army_forcesar.aspx#.YUjNFrgzbIU.

[15] https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/miller-v-minister-defence.

[16] *Israel Defense Forces* (https://jwa.org/encyclopedia/article/israel-defense-forces).

[17] https://www.idf.il/en/minisites/our-soldiers/by-the-numbers-idf-women-in-combat/.

839/1991)[18]; allo stesso modo, in Giordania dal 2006 sono stati uniformati i programmi di formazione specialistici; restano le differenze nei requisiti di idoneità fisica per uomini e donne e, sebbene le donne siano integrate nelle classi con i colleghi maschi, vivono in quartieri separati e sono inquadrate in plotoni separati dai maschi. Come anche in Libano, le donne hanno diritto a tre mesi di congedo retribuito per maternità, nonché a ulteriori 2 anni di congedo non retribuito per vari motivi, congedo quest'ultimo che però incide sui calcoli per l'avanzamento in carriera. Diversamente da quanto avviene in Libano, in Giordania non è previsto un tetto all'arruolamento femminile; nel 2019 il numero totale di donne nell'esercito era pari a 4883 unità (su circa 100.000 attivi): 1203 ufficiali, 2421 soldatesse e 1259 civili e, come accennato, la presenza femminile è maggiore nei servizi medici che non negli altri comparti[19].

La presenza femminile nelle Forze Armate solleva una serie di problemi e di interrogativi. Con l'eccezione di Israele, e preso atto dei limiti normativi esistenti, si nota come, pur in contesti in cui l'instabilità economica dovrebbe incoraggiare l'arruolamento in quanto garanzia di reddito stabile, e pur in presenza di segnali incoraggianti che vengono soprattutto dalla Giordania, i numeri relativi alle "donne soldato" siano ancora bassi. Le spiegazioni di questo fenomeno sono molteplici. In Libano, ad esempio, rileva il fatto che l'intera disciplina sull'arruolamento femminile è contenuta nei decreti del 1989 e del 1991, e sono le decisioni del Ministro della difesa a regolare anche la misura e la portata dei ruoli accessibili alle donne nelle Forze Armate; i decreti hanno il limite di essere, oltre che datati, soggetti all'esclusiva potestà del Ministro che può revocarli o modificarli senza la necessaria approvazione del Consiglio dei Ministri. L'incertezza normativa si aggiunge a considerazioni di tipo sociologico che riguardano, più in generale, il ruolo delle donne nella società libanese e che riflettono la complessa convivenza tra mentalità patriarcale, spinta all'emancipazione come conseguenza dell'alfabetizzazione femminile, regole confessionali in tema di statuto personale che incidono sull'autonomia decisionale delle donne. Si tratta di caratteristiche in parte comuni anche alla Giordania, mentre in Israele, dato che il servizio militare è obbligatorio, ciò che alcuni ambienti della società israeliana scoraggiano è la ferma nell'esercito professionale, per ragioni analoghe a quelle riscontrabili in Libano e Giordania, vale a dire l'enfasi sulla funzione di cura e assistenza tradizionalmente gravante sulle donne e l'attenzione alla loro funzione riproduttiva nell'ottica della conservazione della stabilità della famiglia.

Anche l'assenza presso i comandi militari di strutture amministrative specifiche per le questioni di genere, in grado di identificare e soddisfare le peculiari esigenze delle donne soldato, così consentendo loro di realizzare il proprio potenziale professionale[20], fa la differenza. In Libano manca un organo del genere, mentre in Giordania la situazione è migliorata dal 1995 con la creazione della Direzione per gli affari militari delle donne (*mudīriyya šu'ūn al-mar'a al-ʿaskariyya*, poi divenuto Dipartimento – '*idāra* – per gli affari femminili militari), che partecipa alla definizione delle politiche generali relative agli affari delle donne nelle forze armate giordane, alla supervisione e al controllo dell'attuazione delle politiche e alla conduzione di studi e ricerche relative alle peculiarità della presenza femminile nelle forze armate[21]. In Israele, dove fino al 2001 le donne erano inquadrate in un Corpo ad hoc, le cose hanno iniziato a cambiare con l'istituzione del posto di Consigliere per gli affari femminili presso il Capo di stato maggiore nel 2001. L'ufficiale (che è sempre una donna) che ricopre la posizione ha il compito di garantire maggiori opportunità e un ambiente adatto alle soldatesse e promuovere le pari opportunità per le donne durante il servizio militare. Anche l'abolizione del Corpo delle donne e la sostituzione di quelle mostrine con le

[18] https://www.lebarmy.gov.lb/fr/content/la-femme-l%E2%80%99arm%C3%A9e.

[19] K.R. MAFFEY, D.G. SMITH, *Women's Participation in the Jordanian Military and Police: An Exploration of Perceptions and Aspirations*, in *Armed Forces & Society*, vol. 46, 1 (2018), pp. 46-67 (https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0095327X18806520).

[20] D. ARAKJI, *Lebanon's military has increasingly integrated women, but the next challenge is anchoring their gains* (https://carnegie-mec.org/diwan/79306).

[21] https://www.jaf.mil.jo/Contents/Woman_in_Army_forcesar.aspx#.YUStabgzbIU.

mostrine dei Corpi di appartenenza ha rappresentato un segnale positivo verso l'affermazione delle pari opportunità nelle Forze Armate.

Restano aperte questioni delicatissime relative alla convivenza di uomini e donne, in particolare il problema – che ha avuto altrove manifestazioni drammatiche – delle molestie e violenze sessuali perpetrate da militari maschi sulle loro compagne di lavoro. Mentre con riferimento ai Paesi di area NATO su questo tema vi è ricca letteratura (e purtroppo casistica giurisprudenziale, a testimoniare la difficoltà di molti uomini ad accettare la presenza delle donne nel mondo militare), e anche riguardo a Israele esistono studi che indagano le caratteristiche e la diffusione del fenomeno, rispetto a Libano e Giordania non mi è stato possibile reperire informazioni attendibili. È verosimile che ciò sia dovuto a diversi fattori: il primo è sempre il solito, la difficoltà per le donne a denunciare le violenze subite se il contesto normativo e quello sociale le ricompensa con scarsa attenzione e discredito; in secondo luogo, è possibile che i Comandi militari tendano a non divulgare questo tipo di informazioni al fine sia di tutelare la rispettabilità del Corpo eventualmente coinvolto, sia di non scoraggiare il lento cammino delle donne verso la carriera militare.

Riflessi politico-istituzionali delle diverse confessioni religiose presenti in Libano: prospettive di equilibrio istituzionale incentrate sul dialogo interreligioso

Political-institutional reflections of the different confessions in Lebanon: perspectives of institutional balance centered on interreligious dialogue

Sebastiano La Piscopìa

Sotto un profilo confessionale, le Chiese sorte nella regione siro-libanese, e che troviamo tutt'oggi, sono le 12 comunità cristiane riconosciute ufficialmente in Libano, ossia i melchiti, i maroniti, i greco-ortodossi, la Chiesa armeno-cattolica, la Chiesa armeno-apostolica, la Chiesa siriaco-cattolica e la Chiesa siriaco-ortodossa, a cui si aggiungono i copti, gli assiri, i caldei, i protestanti e i cattolici di rito latino[1].

Mentre i musulmani libanesi sono divisi tra sunniti, sciiti, alawiti e ismailiti. In particolare i sunniti libanesi sono principalmente residenti nelle principali città, quali Beirut occidentale, Tripoli e Sidone, mentre i sunniti sono presenti anche nelle aree rurali tra cui Akkar, Ikleem al Kharoub e la valle della Beqaa occidentale, mentre gli sciiti libanesi sono concentrati nel Libano meridionale, nel distretto di Baalbek, nel distretto di Hermel e nel sud di Beirut (parti meridionali della Grande Beirut). I drusi libanesi sono invece concentrati a sud del Monte Libano, nel distretto di Hasbaya e nel distretto di Chouf. È interessante osservare che nell'ambito della ripartizione politica libanese, la comunità drusa è designata come una delle cinque comunità musulmane libanesi (sunnita, sciita, drusa, alawita e ismailita), benché drusi e musulmani abbiano in realtà un credo molto diverso.

Infatti, la maggior parte dei drusi non si identifica come musulmana e non accetta i cinque pilastri dell'Islam.

Per capire come si sia strutturata la relazione tra gli appartenenti alle due fedi monoteistiche bisogna necessariamente comprendere prima come l'Islàm abbia organizzato dal punto di vista istituzionale i rapporti con il cristianesimo e con tutte le fedi entrate nel suo spazio di influenza politica[2].

Uno degli elementi fondamentali che andavano a costituire lo *status* giuridico di una persona all'interno della società islamica veniva dato dall'appartenenza alla confessione religiosa e, nel caso di diversa religione da quella musulmana. Dal rapporto che l'Islàm aveva con questa.

È tuttavia riconosciuta una condizione particolare alla "gente del Libro" (*Ahl al-Kitāb*) cioè cristiani ed ebrei ed in particolare a quelli che vivono nelle terre del *dār al-Islām*.

Tale differente trattamento che si accorda agli appartenenti delle due fedi monoteistiche è di derivazione coranica: «*Combattete coloro che non credono in Allah e nell'Ultimo Giorno, che non vietano quello che Allah e il Suo Messaggero hanno vietato, e quelli, tra la gente della Scrittura, che non scelgono la religione della verità, finché non versino umilmente il tributo, e siano soggiogati.*»[3]

Da questo versetto discende un doppio obbligo: uno in capo a cristiani ed ebrei, cioè quello di pagare un tributo annuale detto *ğizya*, ed uno in capo ai governanti mussulmani, cioè di proteggere le pratiche religiose in senso lato. Il sistema originato da questo versetto è chiamato *dhimma* (patto di protezione) e pur garantendo alcune tutele (soprattutto di natura privatistica) per le comunità giudaiche e cristiane come la possibilità di eleggere i propri capi ed osservare leggi

[1] Cfr. H. BAYTIYEH, *Lebanon's Power-Sharing System and the Rise of Sectarianism*, *Peace Review*, 2019.

[2] Cfr. M. SCARPA "*Cristiani e Musulmani in Medio Oriente. Il caso Libanese*", integralmente consultabile su http://tesi.luiss.it/26701/1/633182_SCARPA_MICHELE.pdf.

[3] Cor. IX, 29.

proprie, sancisce una sperequazione di fatto all'interno della società, in cui la legge coranica è incontrovertibilmente al vertice dell'ordinamento e qualunque tipo di conflitto tra ordinamenti o di controversie interconfessionali che vedano coinvolti i musulmani, vede l'indiscussa prevalenza della legge islamica sulle altre. Al fine di mostrare l'ambiguità del sistema della *dhimma* è opportuno ricordare la carta di Omar concessa all'epoca dei cosiddetti califfati ben guidati (634-644) alle comunità cristiane siriache, anche se poi applicata agli ebrei ed a tutte le comunità giudaico-cristiane all'interno del califfato.

'Abd al-Rahmâm bin Ganm ha riportato ciò che segue: «*Quando 'Omar bin al-Hattâb ebbe accordato la pace ai cristiani di Siria, noi gli scrivemmo in questi termini: Nel nome di Allah, Beneficente Misericordioso! Questa è una lettera indirizzata dai cristiani di tale città al servitore di Allah, 'Omar bin al-Hattâb, comandante dei Credenti. Quando lei è venuto da noi, abbiamo chiesto la salvaguardia per noi, i nostri figli, i nostri beni e i nostri correligionari, e ci siamo impegnati nei vostri confronti ad osservare le seguenti condizioni: Non costruiremo, nelle nostre città e nelle loro vicinanze, nuovi monasteri, chiese, conventi, celle per monaci. Neppure ripareremo, di giorno o di notte, quegli edifici che stanno andando in rovina o che sono situati nei quartieri dei musulmani.*

Terremo le nostre porte d'ingresso aperte ai passanti e ai viaggiatori. Accorderemo ospitalità a tutti i musulmani che passeranno e alloggiarli per tre giorni. Noi non daremo rifugio, nelle nostre chiese o nelle nostre abitazioni, ad alcuna spia, né nasconderemo ai musulmani nulla che potrebbe loro nuocere. Non insegneremo il Corano ai nostri bambini. Non manifesteremo pubblicamente la nostra religione né la predicheremo ad alcuno. Non impediremo ad alcuno dei nostri parenti di abbracciare l'Islam, se lo desidera. Noi mostreremo rispetto nei confronti dei musulmani e ci alzeremo dal nostro posto se desiderano sedersi. Non cercheremo di assomigliare ai musulmani nell'abbigliamento, nei copricapi (qalansuwa), turbanti, calzari e acconciatura di capelli. Non useremo la loro parlata e non impiegheremo i loro nomi/titoli (kunya). Non saliremo su alcuna sella, e non ci cingeremo di spade, non saremo possessori di alcuna arma e neppure le trasporteremo con noi. Non scolpiremo sigilli in lingua araba. Non venderemo bevande fermentate. Ci raseremo la parte anteriore del capo. Ci vestiremo sempre nello stesso modo, in qualunque luogo ci troviamo, stringendoci lo zunnar in vita (N.d.T. una cintura di seta colorata). *Non faremo vedere le nostre croci o i nostri libri* (sacri) *nelle strade o nei mercati dei musulmani. Noi potremo suonare la campana di legno (simandron) solo molto delicatamente nelle nostre chiese. Noi non alzeremo la voce durante servizi religiosi nelle chiese, in presenza di musulmani. Non faremo processioni pubbliche per le Palme e per Pasqua, non alzeremo la voce accompagnando i nostri morti. Non faremo luminarie nelle strade frequentate dai musulmani, né nei loro mercati. Non seppelliremo i nostri morti vicino ai musulmani. Non prenderemo schiavi che siano stati assegnati ai musulmani. Non costruiremo case più alte di quelle dei musulmani». Queste sono le condizioni che noi abbiamo sottoscritto, noi e i nostri correligionari, e in cambio delle quali noi riceviamo la salvaguardia. Se dovessimo contravvenire ad uno di questi impegni presi, dei quali rispondiamo con la nostra persona, non avremo più diritto alla dhimma e saremo passibili di essere condannati alle pene riservate ai ribelli e ai sediziosi. 'Omar bin al-Hattâb rispose (a 'Abd al-Rahmâm bin Ganm): «Accetta la loro richiesta, ma aggiungi a ciò che hanno sottoscritto le due seguenti condizioni che impongo loro: Non compreremo nulla che faccia parte dei bottini di guerra dei musulmani. Colui che avrà colpito deliberatamente un musulmano sarà privato della protezione garantita da questo patto*».

L'esame del patto in parola, che risulta di grande importanza su un piano storico per ricostruire i rapporti tra le due confessioni monoteistiche, evidenzia la sproporzionata gravosità del sistema della *dhimma* per i cristiani, ma anche la fragilità dello stesso che, come visto nel passaggio finale, poteva infrangersi "su un semplice spintone" ad un musulmano.

La presenza dei riferimenti alla religione cristiana – riflesso della convivenza tra gli appartenenti alle due fedi – ha anche un suo rilievo nei testi sacri: nei 6666 versetti coranici Gesù è

nominato 25 volte, 11 il Messia, 34 la Vergine Maria, 12 il Vangelo, 14 i cristiani, mentre vita e opere di Gesù sono presenti dall'Annunciazione a Maria fino alla morte in croce[4].

Particolarmente significativi nei rapporti tra cristiani e musulmani furono poi taluni avvenimenti interni all'impero ottomano, quali ad esempio uno degli ultimi grandi tentativi di riforma dell'impero, ossia le *tanzimat* (1839-76) volute dal sultano Mohammed II.

Queste riforme furono di ampio respiro poiché cercarono di centralizzare il potere, creare un apparato burocratico professionale e sancivano la superiorità della legge. Tali riforme portarono nel 1856 alla promulgazione di un decreto per cui «*le comunità cristiane furono riconosciute ufficialmente in quanto gruppi dotati di proprie competenze e prerogative e furono equiparate alla umma dei musulmani.*» Questa uguaglianza troverà poi pieno riconoscimento formale nella costituzione ottomana del 1876 che sancirà l'uguaglianza civica tra musulmani e non musulmani.

Siamo quindi ormai ben lontani dalle sfavorevoli prescrizioni "accordate" alle comunità cristiano siriache dai summenzionati califfati ben guidati (634-644).

Sotto un profilo storico-dinamico, pare rilevante rammentare che la summenzionata costituzione ottomana del 1876 si innesta, storicamente, dopo i fatti del 1860.

Ai fini della nostra ricostruzione ci basti ricordare che il 22 maggio 1860 un piccolo gruppo di maroniti aprì il fuoco contro un gruppo di drusi che stava entrando a Beirut, uccidendone uno e ferendone due. Questo fatto aprì una valanga di violenze che attraversarono in breve tempo tutto il Libano. In soli tre giorni, dal 29 al 31 maggio del 1860, 60 villaggi nelle vicinanze di Beirut vennero distrutti. Decine di cristiani e di drusi vennero uccisi. I contadini drusi posero assedio ai monasteri cattolici ed alle missioni locali, bruciandoli ed uccidendone i monaci. L'intervento francese in difesa della locale popolazione cristiana e quello inglese in difesa dei drusi, avvennero dopo l'uccisione di circa 10.000 cristiani in quel solo anno. Per porre fine alle violenze, il 5 settembre 1860, una commissione internazionale composta da Francia, Regno Unito, Austria, Prussia, Russia ed Impero ottomano si incontrò per investigare le cause degli eventi del 1860 e si crearono i presupposti per introdurre in Libano di comune accordo un nuovo sistema amministrativo e giudiziario con il proposito di evitare futuri conflitti. I membri della commissione si accordarono per dividere l'area di Monte Libano tra drusi e cristiani. Sulla base dello statuto del 1861 l'area di Monte Libano venne separata dalla Siria e riunita in due parti distinte ciascuna sotto il governo di un *Mutasarrif* (governatore), cristiano ma non libanese, nominato dal sultano ottomano, con l'approvazione delle potenze europee. Il *Mutasarrif* era assistito da un consiglio amministrativo di 12 membri di varie comunità religiose del Libano. Ciascuno dei sei gruppi religiosi abitanti il Libano (maroniti, drusi, sunniti, sciiti, greci ortodossi e melchiti) eleggeva due membri nel consiglio. Questo sistema della *Mutasarrifiyya*, davvero innovativo per la sua caratteristica di ripartire il potere amministrativo tra le comunità religiose, garantì una certa stabilità istituzionale che perdurerà fino allo scoppio della prima guerra mondiale.

Questa stabilità, però, non fermerà l'odio, ormai insinuatosi tra le comunità religiose, alimentato anche dal supporto dei britannici ai drusi e dei francesi ai maroniti, nonostante la cristallizzazione del nuovo assetto di governo voluto e concesso dagli ottomani.

Beirut ed il Libano intero trassero la propria forza proprio dal clima favorevole dato dalle politiche riformatrici ottomane, dalla raggiunta stabilità politica della regione libanese e dalla penetrazione economica occidentale che la utilizzavano come testa di ponte per il controllo economico in particolare sulla regione siriana.

Siamo giunti quindi ad un nuovo momento di svolta nella storia del Libano e del rapporto tra le comunità religiose, infatti la carta del 1926 sarà il riferimento per tutte le successive evoluzioni politiche del '900.

[4] Anche se con un differente epilogo dai Vangeli, in quanto proprio sulla croce avverrebbe uno scambio con un sosia (Cor. IV, 157).

Il testo finale della costituzione, adottato il 23 maggio del 1926 rinominò l'entità del Grande Libano in Repubblica Libanese, prevedendo una bandiera uguale al tricolore francese, (solo) con in più un cedro nella fascia bianca centrale. A sottolineare lo stretto legame tra la il Libano e la sua potenza mandataria ci fu poi il riconoscimento in costituzione di due lingue ufficiali: il francese e l'arabo.

La costituzione della Repubblica Libanese fu ispirata a differenti esperienze costituzionali: in particolare dalla costituzione francese del 1875, da quella belga del 1831 e da quella turca del 1876.

Al fine di comprendere l'assetto che assunsero le comunità religiose libanesi all'interno del nuovo Stato è utile richiamare l'art. 9 della costituzione che riconobbe il regime comunitario che garantiva rispetto e libertà di culto per tutte le confessioni pur sempre nel rispetto dell'ordine pubblico.

Sempre riguardo la costituzionalizzazione del sistema confessionale, di grande rilevanza appare l'art. 95 che recita: «*a titolo transitorio, conformemente alle disposizioni dell'articolo I della Carta del Mandato e seguendo un senso di giustizia e di concordia, le comunità saranno equamente rappresentate negli impieghi pubblici e nella composizione dei ministeri senza che ciò possa, tuttavia, nuocere al bene dello Stato»*.

La spaccatura sull'idea di Stato libanese negli anni '30 coinvolge anche la comunità maronita, infatti una parte di questa comunità cominciò a dubitare che la tutela in sé della Francia poteva bastare a garantire l'esistenza della Repubblica libanese. Bisogna aggiungere che dopo l'allargamento dei confini ed i mutamenti demografici (che vedevano un drastico calo della "emigrante" comunità maronita in favore di quella musulmana), era oramai impossibile pensare ad uno Stato sotto l'egida maronita: divenne quindi vitale un dialogo costruttivo con le altre comunità religiose.

Si originò, pertanto, un percorso costruttivo tra le comunità e la potenza mandataria, concretizzatosi nella promulgazione di una serie di decreti.

Due decreti in particolare sono pertinenti alla nostra ricostruzione del dialogo tra le comunità religiose, il decreto n. 60 del 13 marzo 1936 e il n. 146 del 18 novembre 1938, poi assorbiti dalla legge organica del 2 aprile 1951 che darà vita ad un sistema, ancora vigente, che regolamenta le comunità non musulmane in Libano. Quest'ultima legge opera una distinzione tra le comunità di statuto personale e quelle di diritto comune. Le prime sono regolate del decreto n. 60 del 1936 e sono le cosiddette comunità storiche, le comunità appartenenti alle tre fedi abramitiche, la cui presenza è storicamente comprovata sul suolo libanese. Le altre sono una interessante innovazione istituzionale francese, secondo cui le persone possono fuoriuscire dalle comunità storiche e creare nuove comunità, non collegabili con quelle religiose storiche ma aventi gli stessi diritti e doveri di quest'ultime davanti alla legge.

Il decreto n. 60 aveva inoltre previsto, inizialmente, la possibilità, per gli appartenenti ad una comunità, di poter lasciare la propria per inserirsi in un'altra. Ciò causò dure proteste da parte musulmana poiché per un musulmano ciò avrebbe significato apostasia, punita con la morte.

Fu per tale ragione che la potenza mandataria emanò un nuovo decreto, il n. 53 del 1939 che escludeva le comunità musulmane dai precedenti decreti che riguardavano lo statuto delle comunità religiose. Come detto tali decreti, validi solo per la comunità cristiana e riuniti nella legge del 2 aprile 1951, sono tuttora validi.

La costituzione fu reintrodotta nel 1936, nello stesso anno si firmò il trattato di amicizia franco libanese che conferiva dimensione internazionale alla sovranità nazionale (la Francia avrebbe permesso l'adesione del Libano alla Società delle Nazioni), la costituzione sarà però nuovamente sospesa nel 1941 con lo scoppio della seconda guerra mondiale.

L'8 novembre 1943 fu però emendata la Costituzione dalla Camera dei deputati libanese, in particolare furono soppressi gli articoli relativi al mandato francese e fu eliminato il francese come lingua ufficiale (lasciando quindi solo l'arabo) e disegnata l'attuale bandiera libanese.

Fu proprio in quell'anno che il cosiddetto Patto Nazionale, volutamente vago per permettere la riforma della costituzione del 1926, stabilì/consentì che i maroniti abbandonassero l'idea di un Libano protetto da potenze occidentali e che i sunniti rinunciassero ai sogni di un'unione politica con la Siria.

Il Patto Nazionale, nel delineare l'organizzazione del nuovo Stato e ponendosi nel solco del menzionato art. 95 della precedente costituzione, distribuiva le più importanti cariche alle varie comunità religiose: in particolare ai maroniti (ancora maggioranza in base al censimento del 1936) spettava il Presidente della Repubblica ed ai sunniti (seconda comunità per numero) il Primo ministro.

Nel Patto Nazionale non si parla ancora della terza carica dello Stato, il presidente dell'Assemblea Nazionale, che solo nel 1947 sarà perpetuamente affidato agli sciiti. Anche le altre due comunità religiose più rilevanti dopo le prime tre già citate, cioè i greco ortodossi ed i drusi, avranno di diritto alcune cariche rispettivamente lo Speaker del parlamento ed il Gabinetto della direzione generale.

Il Patto Nazionale era imperniato su due elementi: la doppia identificazione e la distribuzione dei poteri. Il primo principio indica che in un contesto arabo ci sono numerose comunità soprattutto cristiane, il secondo principio garantisce l'esistenza ai cristiani e spinge al contempo i musulmani alla partecipazione attiva nello Stato poiché trovano rappresentanza e potere decisionale.

Infine il Patto Nazionale ci dice cosa sarà il Libano che avremo fino ai giorni nostri: uno Stato che in un mondo che guarda soprattutto al laicismo, istituzionalizza un regime confessionale, dove tutti trovano rappresentanza, ma che soprattutto coglie l'obiettivo di rendere libanesi i musulmani e arabi i cristiani traendo da questo percorso la propria stabilità.

È interessante tratteggiare, anche se per grandi linee, quale sia stata l'evoluzione della posizione della Chiesa cattolica nei confronti del mondo musulmano.

Essa era una posizione di chiusura e condanna ancora alla vigilia del 1900.

Si dovrà a *Louis Massignon* (1883-1962), francese, cattolico, orientalista e islamologo, Direttore di studi religiosi all'*École Pratique des Hautes Études*, professore di sociologia dell'Islàm al *Collège de France* e membro dell'Accademia araba del Cairo, l'evoluzione della posizione della Chiesa di Roma relativamente al dialogo interreligioso.

Egli sarà riconosciuto da Paolo VI come una delle personalità più importanti nella stesura di *Nostra Aetate*, per il suo fattivo contributo di pensiero, teso ad un pacifico dialogo tra le religioni abramitiche.

La sua posizione relativamente all'atteggiamento che la cristianità doveva avere con il mondo islamico è riassumibile nella creazione della *Badaliya*[5] nel 1934, che ricevette approvazione formale dalla Chiesa nel 1947.

Tale termine, derivante dall'arabo significa "sostituzione" che per Massignon stava a significare l'offrire sé stessi in favore di un'altra vita.

Massignon credeva che i musulmani potessero salvarsi nonostante vivessero fuori dalla Chiesa Cattolica e che tutti i credenti delle tre fedi abramitiche adorassero, in forma differente, lo stesso Dio.

[5] La *Badaliya* era un'associazione creata da Massignon e dalla melchita egiziana Mary Kahil. Lo scopo di tale associazione infatti era costituire un gruppo di preghiera arabo cristiano che in terre islamiche doveva testimoniare la propria fede vivendo in comunione fraterna con i musulmani e pregando per loro. Uno dei membri della *Badaliya* era proprio il Cardinal Montini, ossia il futuro Paolo VI.

Queste idee saranno poi incorporate nella dottrina della Chiesa Cattolica, ed a testimonianza di ciò troviamo questi elementi sia in *una* delle costituzioni del Concilio Vaticano II la *Lumen Gentium*, sia in *Nostra Aetate*, ossia la Dichiarazione sulle relazioni della Chiesa con le religioni non cristiane, sempre dello stesso Concilio. Oltre alle evoluzioni Conciliari, Paolo VI creerà, sempre in ottica di dialogo interreligioso, il Segretariato per i Non Cristiani (1964) che Giovani Paolo II poi rinominerà Pontificio Consiglio per il Dialogo Interreligioso (1988). Curioso notare che in *Ecclesiam suam* invece di usare la parola dialogo, viene usato il termine *colloquium*, per cui vi è una sorta di catena dove Dio parla con l'umanità, la Chiesa anche in maniera progressiva dialoga con tutta questa, declinando il dialogo verso le altre religioni.

Sarà, da ultimo, Papa Francesco a conferire una particolare rilevanza al dialogo interreligioso a 50 anni dalla promulgazione di *Nostra Aetate* nel corso dell'udienza generale del 28 ottobre 2015.

Nello stesso anno il Papa compì anche un viaggio apostolico in Africa, a Bangui capitale della Repubblica Centrafricana e visitando la moschea centrale di Koudoukou disse: «*La mia visita pastorale nella Repubblica Centrafricana non sarebbe completa se non comprendesse anche questo incontro con la comunità musulmana. Tra cristiani e musulmani siamo fratelli*.»

Questo estratto testimonia la continuità con il Concilio, continuità che troveremo anche nella prima enciclica *Evangelii Gaudium* in cui si ribadisce l'importanza ed il profondo significato del dialogo con il mondo *islamico*.

Evento straordinariamente significativo del pontificato di Papa Francesco per il dialogo con l'Islàm è stato inoltre il viaggio apostolico negli Emirati Arabi Uniti nel febbraio 2019. Prima volta per un pontefice nella penisola arabica[6], è stato evento storico poiché con il Grande Imam di Al-Azhar *Ahmad Al-Tayyeb*, il Pontefice ha firmato il *Documento sulla Fratellanza Umana* con lo scopo di promuovere una vera cultura dell'incontro.

«*In nome di Dio e di tutto questo, Al-Azhar al-Sharif – con i musulmani d'Oriente e d'Occidente –, insieme alla Chiesa Cattolica – con i cattolici d'Oriente e d'Occidente –, dichiarano di adottare la cultura del dialogo come via; la collaborazione comune come condotta; la conoscenza reciproca come metodo e criterio* […] *Il dialogo, la comprensione, la diffusione della cultura della tolleranza, dell'accettazione dell'altro e della convivenza tra gli esseri umani contribuirebbero notevolmente a ridurre molti problemi economici, sociali, politici e ambientali che assediano grande parte del genere umano. Il dialogo tra i credenti significa incontrarsi nell'enorme spazio dei valori spirituali, umani e sociali comuni, e investire ciò nella diffusione delle più alte virtù morali, sollecitate dalle religioni; significa anche evitare le inutili discussioni.* […] *Il rapporto tra Occidente e Oriente è un'indiscutibile reciproca necessità, che non può essere sostituita e nemmeno trascurata, affinché entrambi possano arricchirsi a vicenda della civiltà dell'altro, attraverso lo scambio e il dialogo delle culture.*»

Restando in tema di dialogo interreligioso potremmo dire che proprio il Libano rappresenta un esempio di religioni che uniscono un popolo, atteso che la festa comune è stata fissata nel giorno dell'Annunciazione che, come noto, ricorda il momento in cui l'Arcangelo Gabriele ha rivelato alla Vergine Maria che sarebbe diventata madre di Gesù.

È interessante osservare che l'Annunciazione è presente nella Bibbia: Vangelo secondo Luca (1,26-38) ma anche nel Corano: Sura della Famiglia di Imran (3,42-48) e la Sura di Maria (19,16-21)[7].

Da parte sua, il presidente del Consiglio, il secondo figlio di *Rafiq al-Hariri*, *Saʿd Harīrī*, (che è stato primo ministro dal novembre 2009 al gennaio 2011 e ha ottenuto un secondo incarico il 3 novembre 2016 durato fino al 19 dicembre 2019), ha confidato che la decisione di creare una festa comune presa dal governo il 18 febbraio 2010 è «*una delle più care per me, non solo per ciò che*

[6] Ad 800 anni dalla visita di San Francesco al sultano al-Malik al-Kamil.

[7] Cfr. L. BRESSAN, *Sorpresi dall'Annunciazione*, 2020.

rappresenta la Vergine Maria nel cristianesimo e nell'islam, ma perché lei ci unisce». «Se oggi - si chiede il premier libanese - noi ci siamo riuniti attorno alla più bella fra le donne, punto di incontro fra le due religioni, è forse possibile che noi, libanesi, non possiamo stringerci attorno al Libano, il nostro Paese?». «Con il presidente della Repubblica Michel Aoun – ha concluso Hariri – e gli altri pilastri dello Stato, noi siamo determinati all'interno del nostro governo a scongiurare qualsiasi tipo di divisione, e a cercare di tenere il Paese al sicuro e al riparo dalle tempeste… In questi momenti storici decisivi, è solo restando uniti e privilegiando l'intesa, il dialogo e la moderazione che sarà possibile proteggersi e progredire».

Sheikh Mohammed Nokkari, segretario generale di *Dar-al-Fatwa*, uno dei principali promotori della festività ha precisato che l'idea di una ricorrenza comune fra cristiani e musulmani è giusto che sia nata in Libano, nazione che «*Papa Giovanni Paolo II ha descritto come 'messaggero di pluralismo' per l'Oriente e l'Occidente*». Il leader religioso musulmano aggiunge infine che Maria «*è la donna migliore di sempre, sulla terra e nei cieli. È al di sopra di tutte le donne*" ed è simbolo "*di unità" fra le due fedi.*»

Anche il Consiglio dei vescovi maroniti ha plaudito alla scelta del governo, la quale «*aiuta a mantenere uniti i cuori*». La festa, ricordano i pastori, «*mostra il volto del Libano [quale] 'messaggio' e il posto d'onore occupato dalla Vergine Maria nella cristianità e nell'islam*».

Hafid Ouardiri, ex portavoce della moschea di Ginevra e direttore della *Fondazione Entre-Connaissance*, impegnata nel dialogo interreligioso, ha sottolinea come il Libano sia «*un Paese multi-confessionale che accoglie 19 comunità religiose*» e che tale festa nazionale rappresenta un segno tangibile «*della concretizzazione del dialogo fra le fedi»*.

Joseph A. Kechichian, editorialista del quotidiano *GulfNews* con base a Dubai, sottolinea inoltre che la nascita di una festa comune islamo-cristiana «*è un evento senza precedenti nella storia contemporanea*» e va oltre «*il mero gesto politico*» perché «*apre una nuova pagina nella storia del Paese*».

In conclusione, abbiamo visto[8] come l'istituzionalizzazione di un sistema politico basato su una ripartizione "a base confessionale" abbia rappresentato il punto di caduta inevitabile di sanguinose guerre, anche civili. Ciò invita a meditare sull'importanza della politica e della diplomazia quali strumenti irrinunciabili per tentare di risolvere i conflitti interni, atteso che, in particolare per il Libano, la stabilità di tale Paese, rappresenta il necessario presupposto per un raffreddamento delle tensioni dell'intera Area mediorientale.

Volendo, infine, fare una riflessione dal respiro internazionale, chi scrive[9] auspica che la festa dell'Annunciazione libanese possa elevarsi a giornata mondiale del dialogo fra le religioni e le culture, perché il dialogo – che presuppone rispetto – incrina il pregiudizio[10], predispone alla conoscenza ed apre all'accettazione della diversità: primo requisito per una pacifica convivenza tra i popoli.

[8] Da questa breve ricostruzione, tratta prevalentemente da materiali e documenti rinvenibili *open sources*.

[9] Cittadino onorario Libanese e Membro dell'*Accademia Mariana Internationalis* impegnato nel dialogo interreligioso libanese.

[10] Anticamera dell'ignoranza per Sant'Agostino.

Le riforme in atto del diritto dell'economia libanese e le implicazioni per la sicurezza interna

The incumbent reforms in Lebanese economic law and their implications on internal security

Francesco Petrucciano

Sommario: 1. – Il diritto pubblico libanese: economia e confessionalismo. – 2. Le riforme desiderate. – 2.1. Privatizzazioni. – 2.2. Energia. – 2.3. Banca Centrale. – 2.4. Anticorruzione e riforma del Codice di Commercio. – 3. Implicazioni per la sicurezza interna.

1. Il diritto pubblico libanese: economia e confessionalismo

Il Libano nasce come Stato autonomo dopo la caduta dell'Impero Ottomano, una struttura statuale sovranazionale fondata (sebbene in modi e forme diverse durante la sua storia) sul diritto islamico, e struttura nel 1926 la sua Carta fondamentale: si tratta di un testo che sarà approvato da un gruppo di rappresentanti nominati su base non solo territoriale ma anche confessionale.

La precipua caratteristica del nuovo Stato, in sé una porzione a maggioranza cristiana della Grande Siria voluta indipendente dalla Francia, è proprio quella della varietà confessionale (caratteristica diffusa in realtà nell'intero *Bilād al-Shām*) associata però alla centralità dell'elemento cristiano, a sua volta declinato in diverse confessioni. "Confessionalismo" è il termine dal quale si deve partire per qualificare il Paese dal punto di vista del diritto pubblico e dello stato e capacità personale dei suoi cittadini: per quanto il testo costituzionale non supporti una visione confessionale del Paese ed anzi la contrasti, così come esplicitato dai punti "h" ed "i" del Preambolo della Costituzione stessa, in realtà questa viene riproposta in forma indiretta al punto "j". Questo disconosce legittimità costituzionale ad una qualsiasi autorità che contrasti col patto di "coesistenza comune" (الـمـشـ تـرك الـ عـ يش), ovvero di quegli accordi perfezionati a Ta'if dopo oltre un venticinquennio di negoziazioni per definire in forma scritta precisi equilibri istituzionali nati proprio dalle specificità multiconfessionali del Paese.

La cosa, naturalmente, associa il contenuto degli Accordi stessi alla Costituzione e ne fa una fonte di livello primario davvero *sui generis,* a cominciare naturalmente dall'origine extraparlamentare della fonte[1], e dato soprattutto il suo contenuto, che (fra le altre cose) definisce secondo la *ratio* 1/1 la rappresentanza parlamentare fra le confessioni cristiane ed islamiche correggendo un precedente rapporto (di 5/6 a favore dei Cristiani) definito dal Patto Nazionale perfezionato nel 1946. Viene poi stabilito che l'arabicità del Paese, espressamente sancita dal testo costituzionale, venga accettato dalle componenti cristiane che si astengono dal pensare ad un intervento di parte occidentale. La realtà che sottostà alla natura dello Stato libanese è dunque di una proclamata unitarietà che in realtà nasconde una sostanziale percezione della società come un affiancamento di comunità costituite su un elemento critico di appartenenza religiosa secondo i criteri tipici del personalismo giuridico, creando quindi tanto una difformità interna quanto spinte centrifughe che connettono le minoranze cristiane con l'Europa e quelle islamiche con grandi numi tutelari regionali.

Fonte di primaria importanza nell'impianto giuridico del Paese, oltre alla Costituzione vera e propria ed al Patto Nazionale del 1946, sono quindi gli accordi di Ta'if del 1989. Questi costituiscono formalmente un accordo intra-libanese ed assumono specifica importanza nella (formale)

[1] Gli accordi di Ta'if furono negoziati da rappresentanti delle diverse confessioni religiose.

abolizione del settarismo giuridico e nel determinare il potere da parte dei capi delle sette religiose di adire la Corte costituzionale: elementi naturalmente contrastanti.

Quali le conseguenze sul diritto dell'economia libanese, sulla regolamentazione economica e sulle relazioni fra pubblico e privato e nelle libertà di impresa dei singoli?

Il sistema economico libanese è definito libero e garantisce iniziativa individuale e libertà privata. Il testo raggiunto in occasione degli Accordi di Ta'if asserisce che «uno sviluppo bilanciato dal punto di vista culturale, sociale ed economico è fondamentale per l'unità dello Stato e per la stabilità del sistema», e che «la giustizia sociale sarà perseguita attraverso riforme fiscali, economiche e sociali». Le riforme appaiono dunque tanto necessarie da doverne essere promessa una stesura effettiva già nel 1989.

Ne viene inoltre intuita la vastità della portata "fiscale, economica e sociale", proporzionale per grandezza ed importanza alle problematiche di coesistenza, e ne viene concretamente sottolineata l'importanza fondamentale per l'unità dello Stato. Evidente, dunque, la particolare gravità della situazione dell'economia libanese non tanto (e non solo) per la condizione oggettiva della stessa in termini di efficienza e di prosperità, quanto per la peculiarità della sua regolamentazione dal punto di vista giuridico. La libertà del sistema economico, come visto stabilita e definita formalmente secondo princìpi di libertà, non può aspirare ad una effettiva realizzazione se non prima scissa da quelle dinamiche che, seppur di natura sociale che trovano una fortissima ragione d'essere nelle specifiche condizioni della società libanese, sono anche, se non innanzitutto, giuridiche e discendono proprio da quegli scontri sociali e da quella differenza nello stato e nella capacità delle persone che sono quel retaggio del sistema del *millet* ottomano che non riesce a trovare modo di scomparire. In effetti, il legislatore libanese ben si presta a giocare entrambe le parti in commedia, ovvero tanto quella di riformatore (che osa strutturare una costituzione di un Paese multiconfessionale secondo criteri liberali subito dopo la caduta dell'Impero) quanto, più recentemente, quella di involontario custode dell'aritmetico criterio di divisione dei poteri fra le diverse comunità proprio a tutela di quegli equilibri dei quali avrebbe voluto, in teoria, fare a meno.

Un fenomeno che vede il fattore tempo, a volte, ritorcersi contro le spinte di maggiore modernismo (vera *raison d' être* dello Stato libanese) per essere sofferto testimone del rientro in gioco di schemi e fisiologie antiche.

2. Le riforme desiderate

La realtà libanese, tanto complessa ed importante nel contesto regionale, ha stimolato diversi tentativi di riforma indirizzati al miglioramento dell'economia del Paese, tanto nella razionalità ed efficienza della propria struttura in generale quanto nella tenuta della legalità nella gestione della cosa pubblica.

La progettualità delle riforme prospettate nel corso del tempo, dunque, ha assunto le forme di proposte volte da una parte a rendere effettiva la già presupposta "libertà" del sistema economico da una parte (attraverso privatizzazioni) quanto, dall'altra, ad un aperto contrasto al fenomeno corruttivo.

Altro importante ambito applicativo di prospettate riforme riguarda la revisione delle prassi operate dalla Banca Centrale, oggetto di critiche in realtà distinte da quelle tipiche della realtà del Paese e più legate ad una diffusa pratica di forme di esercizio dei poteri dei quali la Banca è titolare.

2.1. Privatizzazioni

Il testo legislativo di riferimento per le privatizzazioni è la legge 228/2000, titolata alla "Regolazione delle operazioni della privatizzazione e definizione dei relativi termini e campi di attuazione". Il testo appare particolarmente tecnico e molto asciutto nel contenuto, limitandosi nel suo articolo 1 ad una definizione dei termini principali della trattazione.

Di interesse sono, naturalmente, i concetti di "privatizzazione" (definita quale il trasferimento totale o parziale, attraverso una procedura legale, di un progetto pubblico o della sua gestione al settore privato, comprese le strutture concepite per realizzare e gestire progetti di natura economica) e di "*golden share*" (quota – del progetto - di titolarità governativa con privilegio di voto, risultante dalla privatizzazione del progetto pubblico stesso).

L' intenzione del legislatore libanese è dunque quella di definire un quadro normativo che prepari il settore pubblico ad una immissione nel mercato privato concedendo allo Stato la titolarità di un privilegio il cui esercizio si prospetta funzionale al rispetto del dettato dell'art. 89 della Costituzione, il quale – a tutela delle ricchezze naturali e dei servizi di pubblica utilità – stabilisce come non possa costituirsi alcuna concessione né alcun monopolio se non in forza di legge e per un periodo limitato.

La questione della limitatezza temporale, in realtà, non viene definita nel testo della legge[2], che nei suoi 15 articoli prevede una limitazione temporale alla sola esperibilità del diritto di opporre la "*golden share*" (art.10) nel caso di titolarità di aziende aventi carattere monopolistico, costituite attraverso privatizzazioni o di dimensione tale da essere rilevanti per l'economia nazionale. L'art.2 determina riserva di legge sul trasferimento della proprietà o della gestione del progetto al settore privato, le cui basi ed il cui controllo dovranno essere attraverso organismi indipendenti di controllo. Fondamentale nella gestione dei progetti è un Alto Consiglio, denominato appunto delle privatizzazioni, la cui struttura e funzioni sono determinate nell'intera sez. I della legge (artt. Da 3 a 7).

L'art. 5 determina le funzioni del Consiglio, ovvero lo stabilimento e la realizzazione dei programmi di privatizzazione e delle relative operazioni, considerando i limiti imposti dalla legge. Le funzioni del Consiglio riguardano, fra l'altro, la definizione delle politiche di privatizzazione ed i mezzi attraverso i quali queste vengano realizzate e proposte al Governo per l'approvazione, nonché la valutazione degli *asset* dei singoli progetti.

La legge non prevede alcun tipo di suddivisione di compiti o responsabilità secondo specifici criteri di appartenenza dei membri del Consiglio, ed anzi non definisce specifici requisiti per l'appartenenza allo stesso. Se messo a sistema col fatto che il Consiglio esercita la vera e propria funzione di organismo di *policy* nel contesto della privatizzazione, è evidente come la legge 228/2000 rappresenti (dal punto di vista della legge ordinaria) il vero e proprio asse portante dello sperato movimento di rivoluzione del diritto dell'economia libanese, restando però aperta la questione della sua effettiva applicabilità alla realtà effettiva nella quale versa la società del Libano.

2.2. Energia

Importantissima la legge 462/2002 sulla regolamentazione in materia di energia elettrica, volta alla liberalizzazione della produzione e della distribuzione dell'energia elettrica da parte di Società private (ad eccezione di quanto disposto dall'art. 78 del Codice di Commercio e dell'energia nucleare) a seguito di concessione di regolare licenza, nonché all'istituzione di una Autorità regolatrice dell'elettricità.

Giova ricordare che, al momento della promulgazione della legge, la responsabilità relativa alla generazione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica in Libano erano attribuiti ad una

[2] Se non attraverso riserva di legge sulle licenze concesse per operare in un determinato settore, stabilita all'art. 2.

sola Società, *EDL-Electricité du Liban*, Istituto pubblico a vocazione industriale e commerciale controllata dal Ministero dell'Energia e delle acque ai sensi del Decreto 16878/1964[3] e tributaria della responsabilità di generare, trasmettere e distribuire l'energia elettrica del Paese. Gli artt. 47 e 48 della legge stabiliscono una riserva in capo all'Esecutivo, determinando che quanto disposto dalla legge stessa riguardo la sua realizzazione sia definito da Decreto del Governo sentite le raccomandazioni del Ministero di riferimento. Stabilisce inoltre un periodo transitorio che preservi gli effetti della legislazione precedente fino all'entrata in vigore del nuovo testo. L'art. 48 della legge è l'unico articolo della stessa a produrre i suoi effetti, dato che un ulteriore testo legislativo, la legge 288/2014 ha autorizzato ulteriormente il Governo ad estendere le licenze esistenti per un periodo di 2 anni. La 54/2015 ha poi previsto estensione fino ad aprile 2018 ed infine la 129/2019 ha ulteriormente rinnovato le licenze esistenti per ulteriori tre anni, giungendo quindi a stabilizzare l'assenza di un Regolatore ed a impedire piena realizzazione della legge.

Sarà la legge 48/2017 sulle *partnership* pubblico-private (cosiddette PPP) a cercare di costruire un quadro per l'attrazione di investimenti esteri diretti, anche al fine di attrarre specifiche competenze nel Paese. Il testo della legge sembra essere in linea con gli *standard* internazionali ed astrattamente capace di ammodernare quanto stabilito dalla precedente legge di contabilità pubblica (14969/1963), testo spesso accusato di poca trasparenza e di limitato respiro in materia di finanziamento delle opere pubbliche ed influisce perfino sulla legge 228/2000, rinominando l'Alto consiglio per le privatizzazioni in "Alto Consiglio per le Privatizzazioni e le *partnership* pubblico-private", facendone anche organo tecnico per la valutazione del progetti, l'*outcome* pre-qualificazione e per l'approvazione dei bandi di gara.

Di grande importanza è la legge 84/2018 sulla trasparenza nel settore gasiero e petrolifero, che impone la pubblicazione di informazioni relative ad ogni singolo aspetto del processo di estrazione, produzione e distribuzione del materiale gasiero e petrolifero, incluse informazioni riguardanti:

- Fondi sovrani
- Dati relativi alle condizioni di occupazione
- Proibizione di investire per ogni persona che detenga un carico politico rilevante in Libano.

2.3. Banca Centrale

La crisi economica della quale soffre il Libano è causata da un modello economico che ha prodotto una *rentier economy* capace di condizionare la crescita economica[4]. Le difficoltà economiche sofferte dal Paese sono state definite da alcuni come una effettiva dimostrazione della teoria della "trinità impossibile"[5], ovvero della impossibile coesistenza di tasso di cambio fisso, libero movimento di capitali e politica monetaria indipendente. In effetti, la prassi della Banca centrale libanese è stata quella di adottare una politica monetaria che ha non rafforzato le riserve in moneta forte, al fine di mantenere appunto un tasso di cambio fisso col dollaro e movimento libero di capitali.

Questa *policy* si è in effetti consolidata in una prassi di ingegneria finanziaria basata sull'accumulo di moneta attraverso la presa in prestito di fondi da banche locali, in contesto *forex*. Col tempo, l'iniziale limitatezza delle operazioni ha preso, come detto, le forme della prassi

[3] F. FARDOUN, O. IBRAHIM, R. YOUNES, H. LOUAHLIA-GUALOUS, *Electricity of Lebanon: Problems and Recommendations*, in Energy Procedia, 2012, 310 – 320.

[4] L. BARELLA, *Il Libano tra crisi economica, distruzione e speranze di rivoluzione*, in NAD, 2020, 185-191.

[5] M. OBSTFELD, J. C. SHAMBAUGH, A. M. TAYLOR, *"The Trilemma in History: Tradeoffs Among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility"* in *The Review of Economics and Statistics,* 2005, 423-438.

consolidata e spinta fino all'insostenibilità al fine di permettere alla Banca Centrale di finanziare lo Stato e garantire la stabilità del valore della moneta[6].

2.4. Riforma del Codice di Commercio

Il 2019 ha visto l'entrata in vigore della legge 126, che ha modificato un centinaio di articoli del Codice di Commercio con la finalità di costruire un ambiente maggiormente conforme al contesto internazionale grazie alla facilitazione nella creazione e nella gestione di *sociétés anonymes* e di società a responsabilità limitata, ammodernare e migliorare la *governance* e l'informazione finanziaria. Questo ultimo ambizioso obiettivo sembra voler essere perseguito nel concreto attraverso i punti "trasparenza" e "bancarotta e relative responsabilità", chiaramente punti nodali nella conduzione degli affari.

Fra le azioni a tutela della trasparenza, si costituisce in capo ai consiglieri d'amministrazione l'obbligo di pubblicare, in forma elettronica o sui libri contabili, dichiarazioni obbligatorie e *report* periodici;

Fra le azioni riguardo la bancarotta, la riforma estende l'ambito della responsabilità delle persone in caso di bancarotta, ovvero: i membri del consiglio di amministrazione, il direttore generale ed ogni persona incaricata del controllo e della gestione dell'azienda – compreso quindi l'*audit* ed i differenti organi di direzione, impossibilitati ora allo scarico di responsabilità se non provando di aver agito con diligenza.

La legge anticorruzione nel settore pubblico (175/2020) ha permesso la costituzione di una Commissione Nazionale Anti Corruzione, composta da sei membri (2 giudici in quiescenza, 2 esperti in finanza, 1 avvocato, 1 esperto in anticorruzione) i quali avrebbero dovuto, come da disposizione esplicita, cominciare le proprie attività entro tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

L'esistenza del Consiglio Nazionale Anti Corruzione è vitale per l'effettività di questa ed altre leggi anticorruzione, quali quella per l'accesso alle informazioni, quella sul *whistleblower*, sulla già citata legge sulla trasparenza nel settore gasiero e petrolifero e per quella sulla punibilità degli arricchimenti illeciti.

Un punto certamente positivo in questo quadro è stato il licenziamento, da parte dell'Esecutivo, di una Strategia nazionale anticorruzione, prodotto di un lavorio durato un decennio e relativa al quinquennio 2020-2025. Questa si basa sui seguenti punti:

- Adozione di una legislazione specifica anticorruzione in conformità agli standard internazionali;
- Maggior livello di integrità nella funzione pubblica;
- Un sistema di *public procurement* meno vulnerabile alla corruzione;
- Un sistema giudiziario più imparziale e maggiormente capace di combattere la corruzione
- Costituzione di organi di controllo specializzati ed efficaci;
- Costituzione di una società capace di partecipare, di condividere e di promuovere una cultura dell'integrità;
- Adottare misure preventive anticorruzione integrate a livello settoriale.

3. Implicazioni sulla sicurezza interna

Le possibili implicazioni in materia di sicurezza interna sono estremamente importanti ed intuibili proprio considerando il peso delle componenti sociali del Paese nell'economia dello stesso.

Il problema che affligge il Paese non risiede certo nella carenza di capacità tecniche o amministrative, che invece abbondano e sono coltivate anche dalla presenza di Istituti universitari

[6] J.CHAABAN, 2019, *"I've Got the Power: Mapping Connections between Lebanon's Banking Sector and the Ruling Class",* in: Crony Capitalism in the Middle East. Oxford, 2019, 330-343.

di prestigio e livello internazionale. Il Libano è un centro di grande interesse che, in alcuni importanti ambiti, presenta caratteristiche di sviluppo notevoli nella regione geografica e culturale di riferimento. Il licenziamento di testi di legge equilibrati ed allineati ad uno standard internazionale, quali la legge 462/2020, o di coraggiosa presa di posizione nei confronti del fenomeno corruttivo (quali la legge 175/2000), sono certamente strumenti dei quali l'intera società libanese potrà giovare una volta realizzate alcune precondizioni. Queste precondizioni risiedono in un livello più alto, superiore ai dettati delle leggi ordinarie e, come detto, concernono maggiormente il massimo livello delle fonti giuridiche. Lo sforzo che dovrà farsi, una volta stabilito che il cammino del Paese dovrà essere unitario, sarà quello di riunire le forze sociali del Paese in un comune percorso di riconoscimento di un unico del sistema delle fonti che ne riconosca i soli elementi formali, lasciando a quella che verrebbe definita "costituzione materiale" (ovvero: l'effettivo potere delle diverse componenti religiose e sociali) il solo legittimo e dovuto rispetto alle differenze di convinzione di culto, senza che questo viva nel senso di una propria vivificazione nell'esercizio del potere pubblico.

Questo percorso passa naturalmente per un'economia nuovamente efficiente, la quale potrà realizzarsi solo presupposta l'operatività degli ultimi testi legislativi e, a monte, l'adozione di nuove prassi da parte della Banca Centrale.

Il punto del Libano è che la propria differenziazione affonda le sue radici tanto nella struttura del Paese quanto nella presenza di attori internazionali che giocano un ruolo di patrocinio delle diverse confessioni.

Il contrasto del traffico di armi via mare, nel diritto internazionale e nel diritto interno

Fighting arms trafficking at sea, in international law and domestic law

Davide Giovannelli

Sommario: 1. Premessa: il traffico di armi via mare nella risoluzione 1701 (2006). – 2. Il traffico di armi via mare nel diritto internazionale. – 3. Risoluzioni ad hoc approvate dal consiglio di sicurezza. – 4. Normativa nazionale di attuazione dell'embargo via mare. – 5. Giurisprudenza della corte di cassazione in tema di repressione del traffico di armi via mare. – 6. Conclusioni.

1. Premessa: il traffico di armi via mare nella risoluzione 1701 (2006)

In via preliminare all'esame della tematica in oggetto, corre l'obbligo di porsi una semplice domanda: perché parlare di traffico di armi via mare nell'ambito di un convegno sul rafforzamento delle libertà formali e sostanziali e la ricostruzione della pace in Libano? Ebbene, benché *prima facie* ciò possa sembrare avulso rispetto alla tematica del convegno, si deve convenire che non si possa parlare di stabilizzazione del Libano senza affrontare il complesso tema del contrasto del traffico di armi via mare. Del resto, la stessa Risoluzione 1701 (2006) – oltre a richiedere (al paragrafo 14) al Governo del Libano di controllare i propri confini e tutti gli altri varchi d'accesso per impedire che armi e materiali bellici siano importati in Libano senza il suo consenso – ha stabilito una specifica disposizione sul contrasto del traffico di armi via mare. Più in particolare, ai sensi del paragrafo 15 della citata Risoluzione, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha stabilito:

«Decides further that all States shall take the necessary measures to prevent, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft:

(a) The sale or supply to any entity or individual in Lebanon of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, whether or not originating in their territories; and

(b) The provision to any entity or individual in Lebanon of any technical training or assistance related to the provision, manufacture, maintenance or use of the items listed in subparagraph (a) above;

except that these prohibitions shall not apply to arms, related material, training or assistance authorized by the Government of Lebanon or by UNIFIL as authorized in paragraph 11[1]*;»*

[1] Per completezza, si riposta il citato paragrafo 11 della Risoluzione 1701 (2006): «*11. Decides, in order to supplement and enhance the force in numbers, equipment, mandate and scope of operations, to authorize an increase in the force strength of UNIFIL to a maximum of 15,000 troops, and that the force shall, in addition to carrying out its mandate under resolutions 425 and 426 (1978):*
(a) Monitor the cessation of hostilities;
(b) Accompany and support the Lebanese armed forces as they deploy throughout the South, including along the Blue Line, as Israel withdraws its armed forces from Lebanon as provided in paragraph 2;
(c) Coordinate its activities related to paragraph 11 (b) with the Government of Lebanon and the Government of Israel;
(d) Extend its assistance to help ensure humanitarian access to civilian populations and the voluntary and safe return of displaced persons;
(e) Assist the Lebanese armed forces in taking steps towards the establishment of the area as referred to in paragraph 8;
(f) Assist the Government of Lebanon, at its request, to implement paragraph 14;».

Pertanto – proprio per contrastare l'effetto destabilizzante del traffico di armi via mare verso il territorio libanese e dare così concreta attuazione all'appena menzionata disposizione della Risoluzione 1701 (2006) – l'UNIFIL ha schierato nelle acque antistanti le coste libanesi una propria *Maritime Task Force*.

Dal punto di vista giuridico, come sarà evidenziato nel presente scritto, l'esame del contrasto del traffico di armi via mare è un tema che non si esaurisce con il solo studio delle pertinenti e mutevoli disposizioni internazionali, in quanto risultano di notevole interesse anche le specifiche disposizioni nazionali in materia e la relativa giurisprudenza della Corte di Cassazione.

2. Il traffico di armi via mare nel diritto internazionale

Nell'ambito di un conflitto armato – sulla scorta dell'indicazione del Manuale di Sanremo sul diritto internazionale applicabile nei conflitti armati sul mare[2] (sul punto ricognitivo del diritto consuetudinario) – sussistono, per i belligeranti, degli ampi margini per il contrasto del traffico di armi via mare (anche, e soprattutto, nell'alto mare). Detto traffico, infatti, qualificandosi – nell'ambito di un conflitto armato – come contrabbando di guerra, può essere represso quando condotto da navi mercantili, non solo dei Paesi belligeranti ma anche appartenenti a Paesi neutrali. In tale contesto, infatti, i belligeranti, qualora abbiano fondati sospetti di un contrabbando di guerra, possono procedere all'ispezione delle navi e a tal fine, ove necessario, anche all'uso della forza (cfr. i seguenti paragrafi del Manuale: 118-124 – visita e perquisizione di navi mercantili, 135-140 – cattura di navi e di merci nemiche e 146-152 – cattura di navi mercantili neutrali e di merci). È inoltre interessante rilevare, per mera completezza, che le menzionate disposizioni del Manuale di Sanremo, di fatto, sono molto simili a quelle a suo tempo approvate dall'Italia con il Regio con il Decreto 8 luglio 1938, n. 1415 – *Approvazione dei testi della legge di guerra e della legge di neutralità* (cfr. TITOLO III. – Disposizioni speciali per la guerra marittima – artt. 132-227).

Si ritiene tuttavia non necessario affrontare con un maggiore livello di dettaglio le sopra indicate norme di diritto bellico, atteso che, da un punto di vista pratico, la rilevanza delle stesse è oggi alquanto circoscritta in ragione del venir meno del tradizionale concetto giuridico di guerra. In merito, infatti, vale quanto osservato dalla dottrina secondo cui "*la Carta delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 24 ottobre 1945, ha sviluppato il processo iniziatosi con il Covenant e definitivamente abolito la libertà di muover guerra di cui godevano gli Stati tra la fine del XIX secolo egli inizi del XX. Nella Carta, a differenza del Covenant o del Patto Kellogg-Briand, l'accento è posto non tanto sul fenomeno guerra – che viene peraltro menzionato nel preambolo – quanto sul termine forza. Si sono volute cioè evitare le scappatoie consentite dal Covenant e dal Patto, vietando il ricorso alle azioni militari che non possono essere tecnicamente definite come guerra*[3]".

Tanto premesso, analizzando il quadro giuridico previsto in via generale dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare conclusa a New York il 10 dicembre 1982 (UNCLOS), si osserva che i margini per un'efficace azione di contrasto nei confronti del traffico di armi via mare sono alquanto circoscritti.

Nell'ambito dell'UNCLOS (sul punto ricognitiva del diritto consuetudinario), invero, è indispensabile prendere atto che l'articolo 110 sul diritto di vista, stabilisce che salvo il caso in cui gli atti di ingerenza derivino da poteri conferiti in virtù di trattati, una nave da guerra che incrocia

[2] Cfr. Manuale di Sanremo sul diritto internazionale applicabile nei conflitti armati sul mare, 12 giugno 1994 (https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/560). Come indicato nella relativa nota introduttiva: «*Il Manuale di Sanremo sul diritto internazionale applicabile nei conflitti armati sul mare è stato elaborato, dal 1988 al 1994, da un gruppo di esperti di diritto internazionale e di esperti navali che hanno partecipato, a titolo personale, ad una serie di Tavole Rotonde organizzate dall'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario. Lo scopo del Manuale è di presentare un restatement aggiornato del diritto internazionale attuale applicabile nei conflitti armati sul mare*».

[3] Cfr. Natalino RONZITTI – "*Diritto internazionale dei conflitti armati*", quarta edizione, pp. 25 e 26.

una nave straniera nell'alto mare non avente diritto alla completa immunità, non può legittimamente abbordarla, a meno che non vi siano fondati motivi per sospettare che:

a) la nave sia impegnata in atti di pirateria;

b) la nave sia impegnata nella tratta degli schiavi;

c) la nave sia impegnata in trasmissioni abusive;

d) la nave sia priva di nazionalità; oppure

e) pur battendo una bandiera straniera o rifiutando di esibire la sua bandiera, la nave abbia in effetti la stessa nazionalità della nave da guerra.

L'assenza, nel citato articolo 110 dell'UNCLOS, del traffico di armi via mare dal novero delle fattispecie per cui è legittimo l'esercizio del diritto di visita costituisce un ostacolo rilevante all'efficace contrasto dei citati traffici illeciti, a cui si è tentato di porre rimedio seguendo distinte linee d'azione[4].

Da un lato i Paesi occidentali, seguendo un'iniziativa statunitense, hanno aderito (nel 2003) alla *Proliferation Security Initiative* (PSI) ed al relativo PSI *Statement of Interdiction Principles*[5]. Più in particolare, la PSI non si propone di assurgere ad un'organizzazione internazionale ma è unicamente un'iniziativa politica di una coalizione di Stati[6], orientati politicamente in modo analogo (*like-minded*), che si impegnano a contrastare il contrabbando di armi di distruzione di massa, anche nella forma di tecnologia *dual use*. Tale impegno politico, inoltre, è stato ulteriormente specificato nel predetto *Statement of Interdiction Principles* e, in particolare, nelle seguenti clausole:

«4) Take specific actions in support of interdiction efforts regarding cargoes of WMD, their delivery systems, or related materials, to the extent their national legal authorities permit and consistent with their obligations under international law and frameworks, to include:

1. *Not to transport or assist in the transport of any such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern, and not to allow any persons subject to their jurisdiction to do so.*
2. *At their own initiative, or at the request and good cause shown by another state, to take action to board and search any vessel flying their flag in their internal waters or territorial seas, or areas beyond the territorial seas of any other state, that is reasonably suspected of transporting such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concerns, and to seize such cargoes that are identified.*
3. *To seriously consider providing consent under the appropriate circumstances to the boarding and searching of its own flag vessels by other states, and to the seizure of such WMD-related cargoes in such vessels that may be identified by such states.*
4. *To take appropriate actions to (1) stop and/or search in their internal waters, territorial seas, or contiguous zones (when declared) vessels that are reasonably suspected of carrying such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern and to seize such cargoes that are identified; and (2) enforce conditions on vessels entering or leaving their ports, internal waters, or territorial seas that are reasonably suspected of carrying such cargoes, such as requiring that such vessels be subject to boarding, search, and seizure of such cargoes prior to entry.*

---

[4] In relazione alla tematica in esame, sia consentito anche di rinviare a: Davide GIOVANNELLI – *Il contrasto del contrabbando delle armi di distruzione di massa: esigenze repressive e diritto internazionale a confronto* – Rivista Marittima – novembre 2008.

[5] Il testo completo del PSI *Statement of Interdiction Principles* è disponibile al seguente indirizzo internet: https://www.state.gov/psi-interdiction-principles/.

[6] A tal riguado, si segnala la seguente affermazione contenuta nel *Fact Sheet* emesso da T*he White House, Office of the Press Secretary (September 4, 2003)*: "*The PSI builds on efforts by the international community to prevent proliferation of such items, including existing treaties and regimes*" (https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030904-11.html).

5. *At their own initiative or upon the request and good cause shown by another state, to (a) require aircraft that are reasonably suspected of carrying such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern and that are transiting their airspace to land for inspection and seize any such cargoes that are identified; and/or (b) deny aircraft reasonably suspected of carrying such cargoes transit rights through their airspace in advance of such flights.*
6. *If their ports, airfields, or other facilities are used as transshipment points for shipment of such cargoes to or from states or non-state actors of proliferation concern, to inspect vessels, aircraft, or other modes of transport reasonably suspected of carrying such cargoes, and to seize such cargoes that are identified* (enfasi aggiunta)».

Nel contesto della PSI, inoltre, si segnala che gli Stati Uniti sono riuscita a concludere, in via bilaterale, alcuni *Ship Boarding Agreements*[7] che consentono di superare la "strettoia" costituita dall'articolo 110 dell'UNCLOS. Gli accordi in esame, i cui contenuti sono essenzialmente analoghi, stabiliscono un dettagliato regime giuridico volto a consentire la reciproca l'ispezione in alto mare delle navi battenti la bandiera delle Parti interessate[8]. L'importanza di tali accordi infatti emerge

[7] Tra i Paesi che hanno sottoscritto con gli USA uno *Ship Boarding Agreement* si segnalano: Antigua & Barbuda, Belize, Croazia, Cipro, Liberia, Malta, Marshall Islands, Mongolia E Saint Vincent And The Grenadines (cfr. *United States Department of State Treaties in force a list of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2020* - https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/TIF-2020-Full-website-view.pdf). Atteso, nell'ambito del traffico mercantile, il ben noto fenomeno delle cd "*bandiere di convenienza*" il pur limitato novero di Paesi non appare affatto trascurabile.

[8] A tal riguardo, si segnala la seguente disposizione della *Ship Boarding Agreement* tra USA e Croazia:

«Article 4 - Operations Beyond the Territorial Sea

1. A Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel claiming its nationality, located beyond any State's territorial sea, is engaged in proliferation by sea may request assistance of the other Party in suppressing the vessel's use for that purpose. The Party so requested shall render such assistance within the means available to it.

2. Whenever the Security Force Officials of one Party ("the requesting Party") encounter a suspect vessel claiming nationality in the other Party ("the requested Party") located beyond any State's territorial sea, the requesting Party may request through the Competent Authority of the requested Party that it:

a. confirm the claim of nationality of the requested Party; and

b. if such claim is confirmed:

i. authorize the boarding and search of the suspect vessel, cargo and the persons found on board by Security Force Officials of the requesting Party; and

ii. if evidence of proliferation is found, authorize the Security Force Officials of the requesting Party to detain the vessel, cargo and persons on board, pending instructions conveyed through the Competent Authority of the requested Party as to the exercise of jurisdiction in accordance with Article 5 of this Agreement.

3. Contents of Requests. Each request should be in writing and contain sufficiently reliable information forming the basis for the suspicion, the geographic position of the vessel, the name and physical description of the suspect vessel, and, if available, the registration number/call sign, the IMO number, home port, the port of origin and destination, and any other identifying information. Nevertheless, in urgent circumstances, a request may be made orally, but shall be confirmed in writing forthwith. The time limits established in paragraph 4 of this Article shall commence on receipt of a written request by the Competent Authority of the requested Party. The requested Party shall immediately acknowledge in writing to the Competent Authority of the requesting Party its receipt of all written requests.

4. Responding to Requests.

a. If the nationality is verified and the requested Party is satisfied with the basis for suspicion that the vessel is a suspect vessel, and that the information provided by the requesting Party is sufficiently reliable, the requested Party may:

i. decide to conduct the boarding and search with its own Security Force Officials;

ii. authorize the boarding and search by the Security Force Officials of the requesting Party;

iii. decide to conduct the boarding and search together with the requesting Party; or

iv. deny permission to board and search.

b. The requested Party shall answer through its Competent Authority requests made for the verification of nationality and authorization to board and search within four (4) hours of the receipt of such written requests.

c. Either Party, consistent with the other provisions of this Agreement, may subject its authorization under this paragraph to conditions, including obtaining additional information from the requesting Party, and conditions relating to

anche grazie alla possibilità, in caso di identificazione di armi, di rinunciare alla giurisdizione dello Stato di bandiera per consentire allo Stato che ha effettuato la visita a bordo di una nave battente la bandiera della controparte, di esercitare la propria giurisdizione[9].

---

responsibility for and the extent of measures to be taken. Information to be provided in response to such a request shall be exchanged in a timely manner between the Competent Authorities.

d. Except as otherwise permitted by international law, the requesting Party shall not board the vessel without the express written authorization of the Competent Authority of the requested Party.

e. Written communications between the Competent Authorities may be made by facsimile or e-mail.

5. In deciding where to conduct the boarding, the Parties shall take into account the dangers and difficulties in boarding the ship and searching its cargo at sea and the safeguards set out in Article 8 of this Agreement, and give consideration to whether the boarding should more appropriately be undertaken in the next port of call or elsewhere.

6. Right of Visit. Notwithstanding the foregoing paragraphs of this Article, the Security Force Officials of one Party ("the first Party") are authorized to board suspect vessels claiming nationality in the other Party that are not flying the flag of the other Party, not displaying any marks of its registration or nationality, and claiming to have no documentation on board the vessel, for the purpose of locating and examining the vessel's documentation. If documentation or other physical evidence of nationality is located, the foregoing paragraphs of this Article apply. If no documentation or other physical evidence of nationality is located, the other Party will not object to the first Party assimilating the vessel to a ship without nationality in accordance with international law.

7. Use of Force. The authorization to board, search and detain includes the authority to use force in accordance with Article 9 of this Agreement.

8. Indicia of Authority. Security Force vessels of a Party operating with the authorization of the other Party pursuant to this Article shall, during such operations, also fly, in the case of the United States of America, the flag of the Republic of Croatia, and in the case of the Republic of Croatia, the United States Coast Guard ensign.

9. Authority to Detain Suspect Vessels. If evidence of proliferation by sea is found, the Security Force Officials of the first Party may detain the vessel, cargo, and persons on board pending expeditious disposition instructions from the other Party.

10. Shipboarding Otherwise in Accordance with International Law. This Agreement does not limit the right of either Party to conduct boardings of vessels or other activities consistent with international law whether based, inter alia, on the right of visit, the rendering of assistance to persons, vessels, and property in distress or peril, the consent of the vessel master, or an authorization from the coastal State.

11. Notification to the Master. Prior to the boarding being conducted, the requested Party may, in coordination with the requesting Party, transmit to the Master of the suspect vessel notice that it has authorized the requesting Party to board the vessel».

Il testo completo del citato Trattato è disponibile al seguente indirizzo internet: https://2009-2017.state.gov/t/isn/trty/47086.htm.

[9] A tal riguardo, si segnala la seguente disposizione della *Ship Boarding Agreement* tra USA e Cipro:

«*Article 5*

Exercise of Jurisdiction over Detained Vessels, as well as Items and Persons on Board

1. Jurisdiction of the Parties. In all cases covered by Article 4 concerning the vessels of a Party ("the flag State") located in international waters, jurisdiction rests with the flag State over a detained vessel, cargo or other items and persons on board (including seizure, forfeiture, arrest, and prosecution). However, the flag State may, subject to its Constitution and laws, consent to the exercise of jurisdiction by the other Party in accordance with the provisions of this Agreement.

2. Jurisdiction in the contiguous zone of a Party. In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, a Party may exercise the control necessary, inter alia, to prevent the infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea. In all cases not covered by Article 4 involving the vessel of one Party that arise in the contiguous zone of the other Party and in which both Parties have authority to board in accordance with their respective jurisdictions.

a. except as provided in subparagraph (b), the Party which conducts the boarding shall have the right to exercise its authorized jurisdiction;

b. in cases involving suspect vessels fleeing from the territorial sea of a Party in which that Party has the authority to board and to exercise jurisdiction, that Party shall have the right to exercise its authorized jurisdiction.

3. Disposition Instructions. Consultations as to the exercise of jurisdiction pursuant to paragraphs 1 and 2 of this Article shall be undertaken between the Competent Authorities without delay.

4. Form of waiver. Where permitted by its Constitution and laws, waiver of jurisdiction may be granted verbally, but as soon as possible it shall be recorded in a written note from the Competent Authority and be processed through the appropriate diplomatic channel, without prejudice to the immediate exercise of jurisdiction over the suspect vessel by the other Party» (enfasi aggiunta).

In relazione alla tematica in esame, inoltre, merita di essere analizzato anche il *Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima* (*SUA Protocol 2005*), concluso a Londra il 14 ottobre 2005 ed entrato in vigore (per gli Stati che lo hanno ratificato, tra cui non vi è l'Italia) il 28 luglio 2010[10].

Il Trattato da ultimo citato ha integrato la precedente *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima*, conclusa a Roma il 10 marzo 1988, prevedendo delle nuove disposizioni volte sia alla "criminalizzazione" (cfr. in particolare il nuovo art. 3 bis[11]) del traffico di armi ed al relativo esercizio della giurisdizione[12], ma anche atte a superare

---

Il testo completo del citato Trattato è disponibile al seguente indirizzo internet: https://2009-2017.state.gov/t/isn/trty/50274.htm.

[10] Il testo completo del citato Trattato (in lingua italiana) è disponibile al seguente indirizzo internet: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2010/459/20110810/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2010-459-20110810-it-pdf-a.pdf.

[11] Di seguito il testo del nuovo articolo 3bis: «*1. Commette un reato ai sensi della presente Convenzione chiunque illecitamente e intenzionalmente:*

a) allo scopo di compiere un atto che, per sua natura e visto il suo contesto, si prefigge di intimidire una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto qualsiasi:

i) utilizza contro una nave o a bordo della stessa o scarica da una nave esplosivi, materiale radioattivo o armi BCN in modo da provocare o rischiare di provocare la morte o danni corporali o materiali gravi, o

ii) scarica da una nave idrocarburi, gas naturale liquefatto o altre sostanze nocive o potenzialmente pericolose che non sono contemplate nella lettera a) i) in quantità o concentrazioni tali da provocare o rischiare di provocare danni corporali o materiali gravi, o

iii) utilizza una nave in modo da provocare la morte o danni corporali o materiali gravi, o

iv) minaccia di commettere uno qualsiasi dei reati menzionati nelle lettere a) i), ii) o iii), sia tale minaccia accompagnata o no, secondo la legislazione nazionale, da una condizione; o

b) trasporta a bordo di una nave:

i) esplosivi o materiali radioattivi, sapendo che sono destinati a provocare o minacciare di provocare la morte, danni corporali o materiali gravi, sia tale minaccia accompagnata o no, secondo la legislazione nazionale, da una condizione intesa a intimidire una popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsivoglia atto, o

ii) armi BCN, sapendo che si tratta di armi BCN ai sensi dell'articolo 1, o

iii) materie grezze o materiale fissile speciale, equipaggiamenti o materiale specialmente concepito o preparato per il trattamento, l'utilizzazione o la produzione di materiale fissile speciale, sapendo che queste materie, questi materiali o equipaggiamenti sono destinati a un'attività esplosiva nucleare o a qualsiasi attività nucleare non soggetta a garanzie in virtù di un accordo di garanzie generalizzate dell'AIEA, o

iv) equipaggiamenti, materie o software o tecnologie connesse che contribuiscono in maniera significativa alla concezione, alla fabbricazione o al lancio di un'arma BCN, con l'intenzione di utilizzarli per tale scopo.

2. Non costituisce reato ai sensi della presente Convenzione il fatto di trasportare beni, materie o materiale menzionati nel paragrafo 1 b) iii) o, sempre che abbiano una relazione con un'arma nucleare o un altro dispositivo esplosivo nucleare, nel paragrafo 1 b) iv), se questi beni, queste materie o questo materiale sono trasportati a destinazione del territorio di uno Stato Parte al Trattato di non proliferazione nucleare o provengono dallo stesso o sono trasportati sotto il suo controllo, qualora:

a) il trasferimento o il ricevimento conseguenti dei beni, delle materie o del materiale, anche all'interno di uno Stato, non sia contrario agli obblighi di questo Stato Parte derivanti dal Trattato di non proliferazione nucleare; e

b) nel caso in cui i beni, le materie o il materiale siano destinati al vettore di un'arma nucleare o a un altro dispositivo esplosivo nucleare di uno Stato Parte al Trattato di non proliferazione nucleare, il fatto di detenere quest'arma o questo dispositivo non sia contrario agli obblighi di questo Stato Parte derivanti dal predetto Trattato".

[12] Di seguito il testo dell'articolo 6, come modificato a seguito del Protocollo del 2005: (in barrato le parti della Convenzione originaria) "~~*1. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui all'articolo 3 quando il reato è commesso:*~~ *1. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui agli articoli 3, 3bis, 3ter e 3quater quando il reato è commesso:*

a) contro o a bordo di una nave che, al momento della perpetrazione del reato, batte la bandiera di tale Stato; oppure

b) nel territorio di tale Stato, compreso il suo mare territoriale; oppure

c) da un cittadino di tale Stato.

2. Uno Stato Parte può parimenti istituire la propria giurisdizione per giudicare i medesimi reati:

l'articolo 110 dell'UNCLOS. Relativamente a tale ultimo aspetto risulta particolarmente rilevante il nuovo articolo 8 bis[13], che, oltre a definire un quadro giuridico per una efficace e rapida

a) quando il reato è commesso da un apolide che ha la residenza abituale in tale Stato; oppure
b) quando durante la perpetrazione del reato, un cittadino di tale Stato è stato trattenuto, minacciato, ferito o ucciso; oppure
c) quando il reato è commesso allo scopo di costringere tale Stato a compiere un qualunque atto o ad astenersene.
~~3. Ogni Stato Parte che ha istituito la propria giurisdizione nei casi di cui al paragrafo 2 lo notifica al Segretario Generale dell'Organizzazione Marittima Internazionale (in appresso denominato «Segretario Generale»). Se in seguito detto Stato Parte elimina la legislazione che istituisce tale caso di giurisdizione, ne dà notifica al Segretario Generale.~~
3. Ogni Stato Parte che ha istituito la propria giurisdizione nei casi di cui al paragrafo 2 lo notifica al Segretario Generale. Se in seguito detto Stato Parte annulla tale competenza, ne dà notifica al Segretario Generale.
~~4. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui all'articolo 3 nei casi in cui il presunto autore del reato si trova sul suo territorio ed esso non lo estrada verso uno qualsiasi degli Stati Parti che hanno istituito la loro giurisdizione, in conformità con i paragrafi 1 e 2 del presente articolo.~~
4. Ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui agli articoli 3, 3bis, 3ter e 3quater nei casi in cui il presunto autore del reato si trova sul suo territorio ed esso non lo estrada verso uno qualsiasi degli Stati Parte che hanno istituito la loro giurisdizione, in conformità con i paragrafi 1 e 2 del presente articolo.
5. La presente Convenzione non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata in conformità con la legislazione nazionale».

[13] Di seguito il testo del nuovo articolo 8 bis: «1*. Gli Stati Parte cooperano per quanto possibile allo scopo di prevenire e reprimere gli atti illeciti menzionati nella Convenzione, conformemente al diritto internazionale, e rispondono alle richieste inoltrate in virtù del presente articolo entro termini ragionevoli.*
2. Ogni richiesta inoltrata in virtù del presente articolo dovrebbe, se possibile, indicare il nome della nave sospetta, il numero OMI d'identificazione della nave, il porto d'immatricolazione, i porti d'origine e di destinazione e ogni altra informazione pertinente. Se una richiesta è fatta oralmente, la Parte richiedente conferma la richiesta per scritto non appena possibile. La Parte interpellata conferma immediatamente la ricezione di ogni richiesta inoltrata per scritto o oralmente.
3. Gli Stati Parte tengono conto dei rischi e delle difficoltà presentate dall'ispezione di una nave in mare e dalla perquisizione del suo carico e valutano se altri provvedimenti appropriati, emanati di comune accordo tra gli Stati interessati, potrebbero essere adottati in migliori condizioni di sicurezza al porto di scalo successivo o altrove.
4. Uno Stato Parte che ha fondati motivi per sospettare che un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater sia stato commesso, sia in corso di compimento o stia per essere commesso e coinvolga una nave battente la sua bandiera, può sollecitare l'assistenza di altri Stati Parte per prevenire o reprimere questo reato. Gli Stati Parte così interpellati fanno tutto quanto in loro potere per fornire detta assistenza in funzione dei mezzi di cui dispongono.
5. Ogni volta che agenti delle forze pubbliche o altri agenti abilitati di uno Stato Parte (la «Parte richiedente») hanno a che fare con una nave che batte bandiera o che espone i marchi d'immatricolazione di un altro Stato («la prima Parte») e che si trova al largo delle acque territoriali di uno Stato qualsiasi, se la Parte richiedente ha fondati motivi per sospettare che la nave o una persona a bordo della nave sia stata, sia o stia per essere coinvolta nella commissione di un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater e che la Parte richiedente auspica ispezionare la nave:
a) chiede, conformemente ai paragrafi 1 e 2 che la prima Parte confermi la dichiarazione di nazionalità; e
b) se la nazionalità è confermata, la Parte richiedente chiede alla prima Parte (di seguito denominata «lo Stato della bandiera») l'autorizzazione di ispezionare la nave e di adottare le misure adeguate, le quali possono consistere segnatamente nel bloccare la nave, nel salire a bordo e nel perquisire la nave, il suo carico e le persone a bordo e nell'interrogare le persone a bordo al fine di stabilire se un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater sia stato commesso, sia in corso di compimento o stia per essere commesso; e
c) lo Stato della bandiera:
i) autorizza la Parte richiedente a ispezionare la nave e a prendere le misure appropriate menzionate nel paragrafo 5 b), fatta salva qualsiasi condizione che esso potrebbe imporre conformemente al paragrafo 7, o
ii) procede all'ispezione e alla perquisizione con i suoi agenti delle forze pubbliche o con altri agenti, o
iii) procede all'ispezione e alla perquisizione in relazione con la Parte richiedente, fatta salva qualsiasi condizione che esso potrebbe imporre conformemente al paragrafo 7, o
iv) rifiuta di autorizzare un'ispezione e una perquisizione.
La Parte richiedente non deve ispezionare la nave, né prendere le misure descritte nel paragrafo 5 b) senza l'autorizzazione esplicita dello Stato della bandiera.
d) Depositando o dopo aver depositato lo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, uno Stato Parte può notificare al Segretario generale che, nei confronti delle navi che battono la sua bandiera o che mostrano le sue marche d'immatricolazione, la Parte richiedente ha ottenuto l'autorizzazione d'ispezionare e

perquisire la nave, il suo carico e le persone a bordo, e d'interrogare le persone a bordo, allo scopo di trovare e di esaminare il documento comprovante la nazionalità e di determinare se un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater è stato commesso, è in corso di compimento o sta per essere commesso, se la prima Parte non ha risposto in un termine di quattro ore dopo la ricezione di una richiesta di conferma della nazionalità.

e) Depositando o dopo aver depositato lo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, uno Stato Parte può notificare al Segretario generale che, nei confronti delle navi che battono la sua bandiera o mostrano le marche d'immatricolazione, la Parte richiedente è autorizzata a ispezionare e perquisire una nave, il suo carico e le persone a bordo, e a interrogare le persone a bordo allo scopo di determinare se un reato di cui all'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater è stato commesso, è in corso di compimento o sta per essere commesso. Le notifiche effettuate in virtù del presente paragrafo possono essere ritirate in ogni momento.

6. Se l'ispezione effettuata in virtù del presente articolo permette di ottenere prove degli atti descritti nell'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater, lo Stato della bandiera può autorizzare la Parte richiedente a trattenere la nave, il suo carico e le persone a bordo in attesa di ricevere le istruzioni dello Stato della bandiera riguardo alle misure da prendere. La Parte richiedente informa senza tardare lo Stato della bandiera dei risultati dell'ispezione, della perquisizione e del fermo effettuati in virtù del presente articolo. La Parte richiedente informa parimenti senza tardare lo Stato della bandiera se scopre le prove di altri atti illeciti che non sono considerati dalla presente Convenzione.

7. Lo Stato della bandiera può, per quanto compatibile con le altre disposizioni della presente Convenzione, subordinare l'autorizzazione che ha accordato in virtù dei paragrafi 5 o 6 a determinate condizioni, segnatamente quelle di ottenere informazioni supplementari dalla Parte richiedente e quelle concernenti la responsabilità delle misure da adottare e la portata di queste ultime. Nessuna misura supplementare può essere adottata senza l'autorizzazione esplicita dello Stato della bandiera, ad eccezione di quelle che sono necessarie per evitare un pericolo imminente per la vita delle persone o di quelle che risultano da pertinenti accordi bilaterali o multilaterali.

8. Per ogni ispezione effettuata in virtù del presente articolo, lo Stato della bandiera ha il diritto di esercitare la sua giurisdizione su una nave, un carico o altri beni o su persone trattenuti a bordo, come pure di ordinare la revoca del sequestro, la confisca, il sequestro e l'avvio di perseguimenti. Tuttavia, lo Stato della bandiera può, fatte salve le disposizioni relative alla sua costituzione e legislazione, consentire a un altro Stato con competenza in virtù dell'articolo 6 di esercitare la sua giurisdizione.

9. In occasione dell'esecuzione delle misure autorizzate in virtù del presente articolo, l'uso della forza dev'essere evitato tranne nel caso in cui sia necessario per garantire la sicurezza degli agenti e delle persone a bordo o nel caso in cui questi agenti siano impediti di eseguire le misure autorizzate. L'uso della forza in virtù del presente articolo non deve oltrepassare il grado minimo di forza che è necessaria e ragionevole tenuto conto delle circostanze.

10. Garanzie:

a) Qualora prenda misure nei confronti di una nave conformemente al presente articolo, uno Stato Parte:

i) tiene debitamente conto della necessità di non compromettere la salvaguardia della vita umana in mare;

ii) si adopera affinché tutte le persone a bordo siano trattate in modo da preservare la dignità fondamentale dell'essere umano e conforme alle disposizioni applicabili del diritto internazionale, comprese quelle che sono in relazione ai diritti dell'uomo;

iii) si adopera affinché un'ispezione e una perquisizione effettuate in virtù del presente articolo si svolgano conformemente al diritto internazionale applicabile;

iv) tiene debitamente conto della sicurezza e della sicurezza della nave e del suo carico;

v) tiene debitamente conto della necessità di non pregiudicare gli interessi commerciali o giuridici dello Stato della bandiera;

vi) si adopera, nei limiti dei mezzi disponibili, affinché ogni misura presa nei confronti della nave o del suo carico sia ecologicamente razionale tenuto conto delle circostanze;

vii) si adopera affinché le persone a bordo contro le quali potrebbero essere avviati perseguimenti a causa di uno qualsiasi dei reati menzionati nell'articolo 3, 3bis, 3ter o 3quater beneficino delle misure di protezione previste nel paragrafo 2 dell'articolo 10, indipendentemente dal luogo dove si trovano;

viii) si adopera affinché il capitano di una nave sia informato della sua intenzione di procedere all'ispezione e abbia, o abbia avuto, la possibilità di contattare nei termini più brevi il proprietario della nave e lo Stato della bandiera; e

ix) si sforza mediante ogni mezzo ragionevole di evitare che una nave sia trattenuta o ritardata indebitamente.

b) A condizione che il fatto di autorizzare l'ispezione non implichi a priori la responsabilità dello Stato della bandiera, gli Stati Parte sono responsabili dei danni o delle perdite che sono loro imputabili in seguito alle misure prese in virtù del presente articolo, qualora:

i) i motivi che hanno ispirato queste misure si rivelino privi di fondamento, sempre che la nave non abbia commesso alcun atto che giustifichi le misure prese; o

ii) queste misure siano illecite o vadano al di là di quanto sia ragionevolmente necessario secondo le informazioni disponibili per applicare le disposizioni del presente articolo.

autorizzazione all'esercizio del diritto di visita, consente altresì di notificare al Segretario generale dell'Organizzazione Marittima Internazionale una sorta di "silenzio-assenso" (*opt-in*) all'ispezione (secondo il testo del citato Protocollo del 2005 "*nei confronti delle navi che battono la sua bandiera o che mostrano le sue marche d'immatricolazione, la Parte richiedente ha ottenuto l'autorizzazione d'ispezionare e perquisire la nave …* omissis *… se la prima Parte non ha risposto in un termine di quattro ore dopo la ricezione di una richiesta di conferma della nazionalità*").

3. Risoluzioni ad hoc approvate dal consiglio di sicurezza

Atteso il sopra accennato fenomeno di "abolizione" della "libertà di muover guerra", non sorprende che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite abbia adottato nel corso del tempo diverse disposizioni volte a consentire, in specifiche circostanze eccezionali, un'azione di contrasto del traffico di armi via mare, più efficacie rispetto ai limiti sanciti da diritto consuetudinario (e poi confluito nell'UNCLOS).

In via preliminare, si precisa che ai fini della presente analisi, si reputa sufficiente analizzare le principali Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza approvate a decorrere dagli anni '90, atteso che lo studio di queste ultime è idoneo a far emergere l'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite in materia.

Gli Stati Parte prevedono rimedi giuridici efficaci in caso di simili danni o perdite.

c) Qualora uno Stato Parte prenda misure nei confronti di una nave, conformemente alla presente Convenzione, tiene debitamente conto della necessità di non pregiudicare:

i) i diritti e gli obblighi degli Stati costieri e l'esercizio della loro giurisdizione conformemente al diritto internazionale del mare; o

ii) la facoltà dello Stato della bandiera di esercitare la sua giurisdizione e il suo controllo per le questioni di ordine amministrativo, tecnico e sociale riguardanti la nave.

d) Ogni misura presa in virtù del presente articolo è eseguita da agenti della forza pubblica o da altri agenti abilitati a partire da navi da guerra o da aeromobili militari o a partire da altre navi o altri aeromobili che portano marche esteriori indicanti chiaramente che sono attribuiti a un servizio pubblico e, nonostante gli articoli 2 e 2bis, si applicano le disposizioni del presente articolo.

e) Ai fini del presente articolo, per «agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati» s'intendono membri delle forze dell'ordine o altre autorità pubbliche che portano un'uniforme o altri segni distintivi atti a identificarli chiaramente, debitamente abilitati dai loro governi. Al particolare fine del mantenimento dell'ordine in virtù della presente Convenzione, gli agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati devono presentare documenti d'identità ufficiali appropriati che possano essere esaminati dal capitano della nave quando salgono a bordo.

11. Il presente articolo non riguarda né limita l'ispezione di navi, eseguita da ogni Stato Parte conformemente al diritto internazionale, al largo delle acque territoriali di uno Stato qualsiasi, comprese le ispezioni fondate sul diritto di visita, sull'apporto di assistenza a persone, navi e beni nel bisogno o in pericolo, o l'autorizzazione data dallo Stato della bandiera di prendere misure di mantenimento dell'ordine o altre misure.

12. Gli Stati Parte sono incoraggiati a mettere a punto procedure uniformi per le operazioni congiunte condotte in virtù del presente articolo e a consultare, in caso contrario, gli altri Stati Parte al fine di armonizzare queste procedure per la condotta delle operazioni.

13. Gli Stati Parte possono concludere accordi reciproci in vista di facilitare le operazioni di mantenimento dell'ordine condotte conformemente al presente articolo.

14. Ogni Stato Parte prende misure appropriate per vigilare affinché i suoi agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati, e gli agenti della forza pubblica o altri agenti abilitati di altri Stati Parte che agiscono in suo nome, siano autorizzati ad agire in virtù del presente articolo.

15. Depositando o dopo aver depositato il suo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, ogni Stato Parte designa una o, se del caso, più autorità alle quali devono essere indirizzate le richieste di assistenza, di conferma della nazionalità e di autorizzazione di prendere le misure appropriate. Nel termine di un mese dopo essere divenuto Parte, uno Stato notifica questa designazione e le coordinate delle autorità competenti al Segretario generale, che ne informa tutti gli altri Stati Parte nel mese successivo a questa designazione. Ogni Stato Parte ha la responsabilità di comunicare prontamente, per il tramite del Segretario generale, ogni cambiamento delle autorità designate o delle loro coordinate».

Tanto premesso, si osserva che nell'ambito dei conflitti in Iraq e nell'Ex-Jugoslavia il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha emanato delle specifiche risoluzioni volte a proibire il traffico di armi verso i menzionati Paesi. Più in particolare, nell'ambito del conflitto iracheno, si segnala la Risoluzione 661 (1990), approvata ex capo VII della Carta di San Francisco, in cui, tra l'altro, si stabiliva che:

«all States shall prevent the sale or supply by their nationals or from their territories or using their flag vessels of any commodities or products, including weapons or any other military equipment, whether or not originating in their territories but not including supplies intended strictly for medical purposes, and, in humanitarian circumstances, foodstuffs, to any person or body in Iraq or Kuwait or to any person or body for the purposes of any business carried on in or operated from Iraq or Kuwait, and any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote such sale or supply of such commodities or products;»

Analogamente, nell'ambito del conflitto che ha interessato l'Ex-Jugoslavia, si segnalano le seguenti risoluzioni:

Risoluzione 713 (1991)

… omissis …

6. Decides, under Chapter VII of the Charter of the United Nations, that ail States shall, for the purposes of establishing pace and stability in Yugoslavia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia until the Council decides otherwise following consultation between the Secretary-General and the Government of Yugoslavia;

Risoluzione 757 (1992)

… omissis …

4. Decides also that all States shall prevent:

… omissis …

(c) The sale or supply by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft of any commodities or products, whether or not originating in their territories - but not including supplies intended strictly for medical purposes and foodstuffs notified to the Security Council Committee established pursuant to resolution 724 (1991) on Yugoslavia - to any person or body in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) or to any person or body for the purposes of any business carried on in or operated from the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), and any activities by their nationals or in their territories which promote or are calculated to promote such sale or supply of such commodities or products;

Risoluzione 787 (1992)

… omissis …

12. Acting under Chapters VII and VIII of the Charter of the United Nations, calls upon States, acting nationally or through regional agencies or arrangements, to use such measures commensurate with the specific circumstances as may be necessary under the authority of the Security Council to halt all inward and outward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations and to ensure strict implementation of the provisions of resolutions 713 (1991) and 757 (1992);

Le diverse misure adottate nel corso del conflitto che ha interessato l'Ex-Jugoslavia sono indicative dell'evoluzione della prassi del Consiglio di Sicurezza. Quest'ultimo, se in un primo momento si è "genericamente" preoccupato di imporre la misura dell'embargo, nel corso del tempo ha maturato il convincimento circa l'opportunità di stabilire ulteriori e più specifiche misure che precisassero i limiti per il ricorso all'uso della forza affinché l'embargo fosse effettivamente attuato.

Nell'ambito dell'embargo imposto dal Consiglio di Sicurezza verso la Somalia si segnala invece la seguente Risoluzione 2182 (2014):

… omissis …

15. Authorizes for a period of 12 months from the date of this resolution Member States, acting nationally or through voluntary multinational naval partnerships, such as "Combined Maritime Forces", in cooperation with the FGS and which the FGS has notified to the Secretary-General and which the Secretary- General has subsequently notified to all Member States, in order to ensure strict implementation of the arms embargo on Somalia and the charcoal ban, to inspect, without undue delay, in Somali territorial waters and on the high seas off the coast of Somalia extending to and including the Arabian sea and Persian Gulf, vessels bound to or from Somalia which they have reasonable grounds to believe are:

(i) Carrying charcoal from Somalia in violation of the charcoal ban;

(ii) carrying weapons or military equipment to Somalia, directly or indirectly, in violation of the arms embargo on Somalia;

(iii) carrying weapons or military equipment to individuals or entities designated by the Committee established pursuant to resolution 751 (1992) and 1907 (2009);

16. Calls upon all Flag States of such vessels to cooperate with such inspections, requests Member States to make good-faith efforts to first seek the consent of the vessel's Flag State prior to any inspections pursuant to paragraph 15, authorizes Member States conducting inspections pursuant to paragraph 15 to use all necessary measures commensurate with the circumstances to carry out such inspections and in full compliance with international humanitarian law and international human rights law, as may be applicable, and urges Member States conducting such inspections to do so without causing undue delay to or undue interference with the exercise of the right of innocent passage or freedom of navigation;

Analogamente, nell'ambito delle azioni autorizzate dall'ONU nei riguardi della Libia nel corso del 2016, si segnala la seguente Risoluzione 2292 (2016), la cui validità è stata da ultimo rinnovata dalla Risoluzione 2578 (2021):

3. Decides, with a view to addressing the threat posed by unsecured arms and ammunitions in Libya and their proliferation, to authorize, in these exceptional and specific circumstances for a period of 12 months from the date of this resolution Member States, acting nationally or through regional organizations, with appropriate consultations with the GNA, in order to ensure strict implementation of the arms embargo on Libya, to inspect, without undue delay, on the high seas off the coast of Libya, vessels bound to or from Libya which they have reasonable grounds to believe are carrying arms or related materiel to or from Libya, directly or indirectly, in violation of paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011), as modified by paragraph 13 of 2009 (2011), paragraphs 9 and 10 of 2095 (2013) and paragraph 8 of 2174 (2014), provided that those Member States make good-faith efforts to first obtain the consent of the vessel's flag State prior to any inspections pursuant to this paragraph, and calls upon all flag States of above-mentioned vessels to cooperate with such inspections;

Nei due casi da ultimo citati il Consiglio di Sicurezza appare essersi dunque orientato verso l'istituzione di un meccanismo di silenzio assenzio (*good-faith efforts*), che, per molti versi, riecheggia quello di cui al sopra menzionato *SUA Protocol 2005.* In aggiunta, il bilanciamento dei diversi e contrastanti interessi in gioco (effettività dell'embargo *vs*. giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera della nave che naviga in alto mare) effettuato dal Consiglio di Sicurezza ha trovato un "punto di caduta" maggiormente "garantista" del principio di esclusiva giurisdizione della nave al proprio Stato di bandiera, pur consentendo, a specifiche condizioni, azioni di contrasto al traffico di armi in alto mare anche nei confronti di navi di Paesi terzi.

È superfluo, infine, osservare che il quadro giuridico per la repressione del traffico di armi via mare stabilito per il contesto libanese ai sensi della Risoluzione 1701 (2006), citato in precedenza, appare non essere stato "aggiornato" rispetto alla più recente prassi in materia del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

4. Normativa nazionale di attuazione dell'embargo via mare

Ai fini di una piena efficacia del contrasto del traffico di armi via mare, tuttavia, non è sufficiente una base legale fondata sul diritto internazionale. Quest'ultima, benché indispensabile, deve essere anche accompagnata da un quadro giuridico di diritto interno che consenta l'esecuzione, nel doveroso rispetto delle necessarie garanzie difensive, dei provvedimenti di sequestro – e l'esercizio dell'azione penale – nel caso di identificazione di carichi illeciti. Quanto precede, del resto, risulta altresì coerente con la considerazione generale secondo cui l'embargo all'ingresso di armi e materiale bellico in un Paese, stabilito in una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, costituisce una misura indirizzata agli Stati, i quali sono deputati ad emanare la pertinente disciplina attuativa secondo il proprio diritto interno.

Tanto premesso, si osserva che, dal punto di vista nazionale, per l'embargo nei confronti degli Stati della *ex* Jugoslavia, fu emanato il d.l. n. 144/1993 (convertito con modificazioni dalla Legge 230/1993) che prevedeva specifiche disposizioni (in particolare gli articoli 3, 3-bis e 4) in tema di *enforcement* dell'embargo navale[14].

Durante l'Operazione NATO *Unified Protector* verso la Libia – nell'ambito della quale non risulta essere stato eseguito nessun sequestro e/o distruzione di armi (pur essendo astrattamente previsto dalle relative Risoluzioni del Consiglio di sicurezza a cui la missione NATO dava attuazione) – era stato presentato uno specifico emendamento (al Decreto Legge di approvazione della partecipazione nazionale all'Operazione in parola) per l'*enforcement* dell'embargo navale, che non fu tuttavia approvato[15].

---

[14] Di seguito il testo degli articoli 3, 3-bis e 4 del d.l. n. 144/1993 (convertito con modificazioni dalla Legge 230/1993):
«Art. 3.
1. Le navi fermate in alto mare in applicazione delle risoluzioni n. 713/91, n. 757/92, n. 787/92 e n. 820/93 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sono, se necessario, scortate nelle rade e nei porti italiani, per l'ispezione al carico, da parte delle forze militari assegnate al controllo dell'embargo deliberato con le suddette risoluzioni. Alle ispezioni nelle rade e nei porti provvedono, nei tempi strettamente necessari per gli accertamenti, i reparti operativi del Corpo delle capitanerie di porto o della Guardia di finanza, facendone rapporto al prefetto e alle altre amministrazioni competenti. In caso di esito negativo dell'ispezione, la nave deve lasciare le acque territoriali nel termine indicato nell'apposito certificato d'ispezione, salvo che sia in possesso della prescritta documentazione doganale del carico e fermo quanto disposto dall'articolo 7, comma 2. Restano in ogni caso fermi i poteri spettanti alle altre amministrazioni dello Stato nei confronti delle navi italiane e straniere a tutela degli interessi pubblici loro affidati dalla legge.
2. Se dalla ispezione risulti accertata la violazione delle risoluzioni di cui al comma 1, il prefetto, quale rappresentante del Governo, provvede in conformità a quanto previsto dall'articolo 2, comma 3.
3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche nei confronti delle navi fermate in alto mare che si ha ragione di ritenere, sulla base di motivi gravi e concordanti, abbiano scaricato materiali e merci in porti della Repubblica federale jugoslava.
Art. 3-bis.
1. I provvedimenti di sequestro e di confisca delle merci e dei mezzi di trasporto sono notificati al comandante o conduttore del mezzo e ai soggetti che nei documenti di trasporto, di bordo e commerciali sono indicati come vettori, proprietari, armatori, o ai loro rappresentanti o raccomandatari, ai rispettivi recapiti ivi indicati. Per i soggetti titolari dei diritti sulle merci e sui mezzi di trasporto i cui nominativi o recapiti non risultino nei documenti summenzionati vale a tutti gli effetti la notifica ai comandanti o conduttori dei mezzi stessi.
2. Ai procedimenti di sequestro, custodia dei mezzi sequestrati, confisca e vendita dei mezzi confiscati ai sensi degli articoli 2 e 3 del presente decreto si applicano le disposizioni del capo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 571, in quanto compatibili.
2-bis. Ai fini delle ispezioni previste dagli articoli 2 e 3, il comandante della nave, o chi ne fa le veci, è tenuto, a richiesta e secondo le istruzioni dei nuclei ispettivi, a mettere a disposizione il carico depositandolo nelle aree indicate, nonché ad esibire le carte e i documenti di bordo ed a fornire tutte le informazioni necessarie.
Art. 4.
1. Contro i provvedimenti di sequestro e confisca previsti dagli articoli 2 e 3 è ammesso ricorso al TAR. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241".

[15] Cfr. Proposta di modifica n. 5.0.2 al DDL n. 2824 – Senatore DE GREGORIO:
«Art. 5-bis

Per completezza, si rileva che né la Legge 21 luglio 2016, n. 145 - *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali* né il Decreto Legislativo 15 dicembre 2017, n. 221 - *Attuazione della delega al Governo (…) per la semplificazione delle procedure di 'applicazione*

(Embargo delle armi)

1. Le unità navali fermate in alto mare in applicazione dell'embargo delle armi stabilito dalle risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sono, se necessario, scortate nelle rade e nei porti italiani per l'ispezione al carico. La possibilità di ispezione è estesa alle altre unità navali presenti sul territorio nazionale quando sussistono fondati motivi di ritenere che il mezzo contenga materiale oggetto di divieto di cui alle medesime risoluzioni. Alle ispezioni nelle rade e nei porti provvedono, nei tempi strettamente necessari per gli accertamenti, le autorità competenti trasmettendo al prefetto il relativo rapporto e tutti gli atti connessi all'eventuale sequestro dei mezzi e del carico trasportato. In caso di esito negativo dell'ispezione, l'unità navale fermata in alto mare lascia le acque territoriali nel termine indicato nell'apposito certificato d'ispezione, salvo che sia in possesso della prescritta documentazione doganale del carico e fermo quanto disposto dal comma 7. Restano in ogni caso fermi i poteri spettanti alle altre amministrazioni dello Stato nei confronti delle navi italiane e straniere a tutela degli interessi pubblici loro affidati dalla legge.

2. Le ispezioni di cui al comma 1 sono effettuate dalle autorità competenti anche su aerei presenti nelle aree aeroportuali del territorio nazionale quando sussistono fondati motivi di ritenere che il mezzo contenga materiale oggetto di divieto di cui alle risoluzioni ivi indicate. Il conseguente rapporto e tutti gli atti relativi all'eventuale sequestro dei mezzi e del carico trasportato sono trasmessi al prefetto.

3. Se dalla ispezione risulti accertata la violazione delle risoluzioni di cui al comma 1, il prefetto, quale rappresentante del Governo:

a) confisca, unitamente al carico colpito dall'embargo, i mezzi di trasporto battenti la bandiera nazionale o appartenenti a soggetti di cittadinanza o nazionalità italiana;

b) negli altri casi, confiscata la merce colpita da embargo, informa immediatamente, tramite il Ministero degli affari esteri, il consolato rappresentante lo Stato interessato e pone a disposizione dello stesso Stato, per le determinazioni di sua competenza, il mezzo di trasporto, che viene trattenuto sotto sequestro, fermo restando quanto disposto dal comma 6. Qualora lo Stato interessato non provveda, entro venti giorni dalla data della comunicazione, a ritirare il mezzo di trasporto, previo pagamento delle spese, l'autorità competente procede alla confisca del mezzo stesso.

4. I provvedimenti di sequestro e di confisca dei materiali e dei mezzi di trasporto sono notificati al comandante o conduttore del mezzo e ai soggetti che nei documenti di trasporto, di bordo e commerciali sono indicati come vettori, proprietari, armatori, o ai loro rappresentanti o raccomandatari, ai rispettivi recapiti ivi indicati. Per i soggetti titolari dei diritti sulle merci e sui mezzi di trasporto i cui nominativi o recapiti non risultino nei documenti summenzionati vale a tutti gli effetti la notifica ai comandanti o conduttori dei mezzi stessi.

5. Ai fini delle ispezioni previste dal presente articolo il comandante della nave o dell'aereo, o chi ne fa le veci, è tenuto, a richiesta e secondo le istruzioni dei nuclei ispettivi, a mettere a disposizione il carico depositandolo nelle aree indicate, nonché ad esibire le carte e i documenti di bordo ed a fornire tutte le informazioni necessarie.

6. Gli oneri comunque connessi ai fermi, alle ispezioni, agli accertamenti, ai sequestri e alle confische previsti dal presente articolo restano a carico dei soggetti di cui al comma 4.

7. Il rilascio delle navi previsto dal presente articolo 6 subordinato alla presentazione della dichiarazione sottoscritta dal locale raccomandatario, ai sensi dell'articolo 3 della legge 4 aprile 1977, n. 135, attestante la disponibilità della somma necessaria al pagamento delle spese indicate dal comma 6.

8. Nessun indennizzo è dovuto per i provvedimenti adottati dalle autorità competenti in esecuzione delle risoluzioni dell'ONU di cui al comma 1 in materia di embargo nei confronti della Libia.

9. Ove i soggetti tenuti agli adempimenti di cui al comma 5 non vi provvedano tempestivamente, l'autorità preposta all'esecuzione dell'ispezione adotta i provvedimenti necessari per l'esecuzione d'ufficio, anche a mezzo di imprese appositamente incaricate mediante affidamento a trattativa privata. La nota delle spese relative è resa esecutiva dal prefetto ed è notificata agli interessati per il pagamento, ai sensi del comma 3.

10. Ove i soggetti tenuti a sostenere gli oneri di cui al comma 6 non vi provvedano tempestivamente, la prefettura territorialmente competente può anticipare le spese necessarie, sulla base della documentazione giustificativa delle competenti amministrazioni, fatta salva la rivalsa nei confronti dei soggetti summenzionati.

11. Ai procedimenti di sequestro, custodia, confisca e vendita dei materiali e dei mezzi e ai provvedimenti conseguenti adottati ai sensi del presente articolo si applicano le disposizioni di cui al Capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689.

12. Per le finalità di cui al comma 9, è autorizzata la spesa di euro 2.000.000. Le somme occorrenti, nei limiti dell'importo suddetto, sono versate alla contabilità speciale delle prefetture interessate. Le somme successivamente recuperate sono versate al bilancio dello Stato con imputazione al capitolo 2368 dello stato di previsione dell'entrata. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

delle sanzioni in materia di embarghi commerciali, contengono delle disposizioni volte a disciplinare aspetti specifici dell'attuazione in alto mare di un embargo (e.g.: *diversion* per l'ispezione, designazione dei porti, logistica portuale quale stazionamento e impiego mezzi di sollevamento e movimentazione del carico, sequestro e confisca dei carichi vietati e distruzione degli stessi nonché rimedi giurisdizionali dedicati presso il giudice amministrativo).

In una prospettiva *de iure condendo*, pertanto, appare confermata la perdurante utilità di un provvedimento normativo nazionale, di natura generale, contenente le disposizioni prodromiche all'attuazione delle misure stabilite dal Consiglio di Sicurezza in tema di contrasto del traffico di armi via mare. Quanto precede, peraltro, risulta altresì confermato dalla circostanza che siffatte norme amministrative non sono contenute nei regolamenti eurounitari con cui l'Unione dà attuazione ai provvedimenti stabiliti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Resta inteso, che in caso di intervento delle forze navali lontano dalle coste italiane (come ad esempio potrebbe essere il Libano), si porrebbe l'ulteriore esigenza di negoziare con l'*Host Nation* degli specifici accordi tesi a consentire alle forze navali di trasferire all'*Host Nation* le armi eventualmente sequestrate dalle forze navali. Accordi siffatti, benché *prima facie* possano apparire impegnativi, non debbono ritenersi uno scoglio insormontabile, atteso che la prassi dimostra la possibilità di concludere accordi *ad hoc* per il trasferimento dei sospetti pirati[16] ovvero di individui fermati dalle forze militari internazionali[17].

5. Giurisprudenza della corte di cassazione in tema di repressione del traffico di armi via mare

Prima delle conclusioni, è opportuno accennare brevemente alla limitata, ma rilevante, giurisprudenza penale in materia, emessa dalla Corte di Cassazione italiana.

In primo luogo, viene in rilievo la sentenza 8 luglio 1994, ric. Barcot afferente ad un caso di violazione dell'embargo nei confronti dell'Ex-Jugoslavia. In tale precedente, la Suprema Corte pervenne ad una pronuncia assolutoria in quanto non consta l'esistenza, nel sistema penale italiano, di una fattispecie incriminatrice che contempli e sanzioni le condotte attuate in violazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite in sé considerate, né un tale precetto penale può essere direttamente ravvisato nella risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 713 del 25 settembre 1991 (embargo sulla fornitura di armi alla Iugoslavia) in quanto immediatamente vincolante per lo Stato italiano, anche senza bisogno di norme interne di adattamento, stante la riserva di legge statale in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma Cost[18].

---

[16] A tal riguardo, a titolo esemplificativo, si rammentano i seguenti accordi:

- *Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer;*
- *Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the United Republic of Tanzania;*
- *Exchange of Letters between the European Union and the Government of Kenya on the conditions and modalities for the transfer of persons suspected of having committed acts of piracy and detained by the European Union-led naval force (EUNAVFOR), and seized property in the possession of EUNAVFOR, from EUNAVFOR to Kenya and for their treatment after such transfer.*

[17] A tal riguardo, a titolo esemplificativo, si rammenta il seguente accordo:

- *Addendum to the Status of Forces Agreement between the United Nations and the Government of the Republic of Mali concerning the treatment of individuals apprehended and handed over to the Government of Mali by the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA).*

[18] Merita di essere osservato che la successiva sentenza della Cassazione sulla ben nota vicenda dalla morta del dirigente del SISMI Nicola CALIPARI ha incidentalmente confermato la decisione Barcot. Si legge infatti nella sentenza n. 31171/2008 della Prima Sezione della Suprema Corte: «*Donde l'irrilevanza, ai fini della controversa questione di giurisdizione, del problema attinente alla pretesa natura self-executing, o non, nell'ordinamento italiano della*

Più di recente, la sentenza 1° luglio 2020, n. 19762 della Corte di Cassazione - nel caso della nave Bana coinvolta in un sospetto traffico di armi verso la Libia[19] - ha precisato che, in presenza di reato transnazionale (cessione di armi) commesso dallo straniero integralmente all'estero, non può affermarsi la giurisdizione dello Stato italiano ai sensi dell'art. 7, comma primo, n. 5 c.p. e della Convenzione ONU di Palermo in tema di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, in quanto la disposizione in tema di giurisdizione, di cui all'art. 15, par. 4, della Convenzione, pur in presenza della sua ratifica, non è di immediata applicazione nell'ordinamento interno.

Per quanto precede, sempre in prospettiva *de iure condendo*, non sarebbe fuori luogo riflettere sull'opportunità dell'adozione di una specifica novella in tema di perseguibilità penale dei traffici illeciti in discussione.

Resta tuttavia da menzionare la possibilità - con specifico riferimento ai traffici illeciti di armi via mare diretti in Libia - di configurarne il relativo esercizio dell'azione penale nell'ambito della più ampia repressione del terrorismo internazionale. Siffatta impostazione è rinvenibile nella sentenza 2 novembre 2020, n. 30418. Tale vicenda, ancora all'attenzione dei giudici del merito, è scaturita dal sequestro della nave "El Mukthar" (in precedenza denominata "Mephisto"), operato in data 1/5/2017 a circa 17 miglia dalla costa libica, a Est di Misurata, dalle forze navali appartenenti alla missione EUNAVFOR MED, operazione *Sophia*[20].

Risoluzione del consiglio sicurezza n. 1546 del 2004, pur dovendosi rilevare che l'opzione negativa sembra preferibile alla luce della prassi legislativa italiana che richiede una norma di adattamento interno, soprattutto se ne debbano conseguire effetti indiretti in materia penale, ostandovi la riserva di legge ex art. 25, 2°comma Cost. (Cass Sez. I, 8/7/1994, Barcot, in Giur. It., 1995, II, 232)».

[19] Per una dettagliata descrizione dei fatti, si rinvia al seguente passaggio della citata sentenza n. 19762/2020 della Corte di Cassazione: "*gli elementi di fatto acquisiti durante le indagini hanno consentito di affermare, in tesi di accusa, che:*
a) la motonave Bana, battente bandiera libanese, comandata dal Tartoussi, dopo essere partita da Beirut il 21 gennaio 2020, ha fatto scalo, non previsto dal piano di navigazione, nel porto turco di Mersin. Qui ha imbarcato materiali di armamento (carri armati, mezzi cingolati attrezzati con lanciarazzi e mitragliatrici, containers contenenti esplosivi) unitamente a una decina di militari turchi;
b) scortata da due navi da guerra turche, la motonave Bana si è diretta verso la Libia, anche qui con variazione del piano di navigazione, e, simulando una avaria, ha scaricato i materiali bellici nel porto di Tripoli, sotto il controllo di militari libici e turchi. Nel percorso di avvicinamento a Tripoli è stato disinserito il sistema di rilevamento AIS;
c) nel corso del viaggio, uno degli ufficiali di bordo, Hleiss Hamza, dissociandosi dalla condotta tenuta dal comandante, ha chiesto spiegazioni su quanto accadeva e scattato alcune foto degli armamenti trasportati.
La nave, ripartita senza carico da Tripoli, ha fatto scalo nel porto di Genova e qui Hleiss Hamza ha chiesto di conferire con gli inquirenti, presentando anche richiesta di asilo politico.
Dai contenuti narrativi resi da Hleiss si è appreso, altresì, che alcuni marittimi erano a conoscenza del traffico di armi, perché la nave aveva effettuato trasporti analoghi in precedenza, mentre altri ne erano all'oscuro.
Quanto alla rotta tenuta dalla Turchia alla Libia, Hleiss ipotizzava il transito della nave in acque territoriali italiane e mostrava un messaggio pubblicitario ricevuto in lingua italiana in data 25 gennaio alle 8.53 dal gestore di rete Wind.
Le affermazioni rese da Hleiss hanno trovato conferma, in fatto, in dichiarazioni convergenti rese da altri marittimi e in attività investigative riportate nel titolo genetico da pagina 3 a pagina 7.
Si evidenzia, in particolare, che la motonave ha fatto scalo a Genova in tre precedenti occasioni, sempre vuota, ripartendo con carico di automobili, esiguo, con destinazione Libia".

[20] Per la ricostruzione della vicenda, si segnala il seguente passaggio della citata sentenza n. 30418/2020 della Corte di Cassazione: «*a seguito di un controllo in mare della barca di nome "El Mukthar" (in precedenza denominata "Mephisto"), operato in data 1/5/2017 a circa 17 miglia dalla costa libica, a Est di Misurata, forze navali appartenenti alla missione Eunav For Med, operazione Sophia, avevano rinvenuto delle armi a bordo. Dalla successiva attività investigativa era, infatti, emerso che il natante era nella disponibilità dell'odierno imputato, Giulio Lolli, a carico del quale era stata, quindi, elevata una duplice contestazione: per il delitto di cui all'art. 270-bis cod. pen., di cui al capo a), per avere, in concorso con altri soggetti rimasti ignoti, diretto e finanziato l'associazione terroristica denominata Majlis Shui-a Thuwar Bengasi (Consiglio Consultivo dei Rivoluzionari di Bengasi) quale «Comandante delle forze rivoluzionarie della marina di Tripoli» del Consiglio Consultivo dei Rivoluzionari di Bengasi e, in particolare, quale capitano delle Forze Speciali di Sicurezza Marittima", acquistando o, comunque, mettendo a disposizione degli scopi dell'associazione due barche, denominate "Mephisto" e "Leon", destinandole al traffico di armi di cui al successivo capo.b), nonché per i delitti di cui agli artt. 81 cpv., 110 cod. pen., 2 legge n. 895 del 1967, 270-sexies cod. pen., contestati al capo b), per avere, al fine di favorire l'azione della predetta associazione terroristica, attraverso l'utilizzo della barca "Mephisto", raccolto, introdotto nello*

6. Conclusioni

Come emerge dal presente scritto, la repressione del traffico di armi via mare è una tematica che si trova al crocevia tra diritto internazionale e diritto interno, sia amministrativo che penale. La complessità del quadro giuridico di riferimento in materia – che tra l'altro ha visto una significativa e progressiva evoluzione anche nell'ambito della prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – comporta la presenza di situazioni in cui il traffico di armi via mare può essere perseguito con strumenti giuridici di più ampio respiro, mentre in altre circostanze l'azione di contrasto svolta dalle forze navali dovrà contare su un quadro giuridico più limitato.

Quanto precede, pertanto, rende ancora più pregnante la necessità di assicurare la costante presenza di un dispositivo navale che possa svolgere una attenta azione di vigilanza in mare, in linea, peraltro, con quanto previsto dall'artico 111, comma 1 lettera a) del d.lgs. n. 66/2010 – Codice dell'Ordinamento Militare[21].

In aggiunta, non v'è chi non veda l'utilità concreta che si può trarre dall'effetto deterrente prodotto dalla presenza di un dispositivo navale in mare, nonché i positivi effetti che si possono produrre anche tramite il solo scambio informativo tra forze navali e altre agenzie coinvolte, a vario titolo, nella repressione dei traffici in discussione.

Relativamente a tale ultimo aspetto, è sufficiente menzionare il recente rapporto del 08 marzo 2021 del *Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)* – incaricato del monitoraggio dell'efficacia delle misure adottare dal Consiglio di Sicurezza nei confronti della Libia, ivi incluso il relativo embargo del traffico di armi via mare – in cui si legge (a pagina 4 – para I.B.): che «*the European Union military operation in the Mediterranean (operation IRINI) also supported the Panel, specifically its investigations into non-compliance of the arms embargo by both parties to the conflict and on the illicit importation and exportation of petroleum products*[22]*»*.

Stato, detenuto e ceduto a terzi armi da guerra destinate al rifornimento di unità combattenti della prima linea d'assalto, quali armi portatili, munizionamento, granate, bombe, mine, lanciarazzi anticarro, lanciarazzi antipersonale, missili anticarro e materiale accessorio da guerra convenzionale e non convenzionale; fatti ritenuti avvenuti, in acque internazionali, tra il maggio e il giugno 2017».

[21] Secondo l'art. 111 (Competenze particolari della Marina militare) del d.lgs n. 66/2010 – Codice dell'Ordinamento Militare: «*1. Rientrano nelle competenze della Marina militare, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente: a) la vigilanza a tutela degli interessi nazionali e delle vie di comunicazione marittime al di là del limite esterno del mare territoriale e l'esercizio delle funzioni di polizia dell'alto mare demandate alle navi da guerra negli spazi marittimi internazionali dagli articoli 200 e 1235, primo comma, numero 4, del codice della navigazione e dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, nonché di quelle relative alla salvaguardia dalle minacce agli spazi marittimi internazionali, ivi compreso il contrasto alla pirateria»*.

[22] Il testo completo del citato rapporto del *Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)* è disponibile al seguente indirizzo internet: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/037/72/PDF/N2103772.pdf?OpenElement.

Libano, un tesoro culturale patrimonio dell'Umanità da proteggere

Lebanon, a cultural treasure, a heritage of humanity to protect

Luigi Spadari

Sommario: 1. La tutela del patrimonio culturale. – 1.1. Introduzione. 1.2. Il modello italiano. – 2. Il Libano. – 2.1. Scrigno di tesori archeologici. – 2.2. Contesto storico culturale. – 2.3. Normativa di settore. – 2.4. Autorità preposte alla tutela del patrimonio culturale. – 2.5. Le esplosioni del 4 agosto 2020. – 3. La missione della *Task Force* italiana *Unite4Heritage*. – 3.1. Introduzione. – 3.2. Scopo e analisi. – 3.3 Luoghi della cultura ricadenti nell'area dell'esplosione. – 3.4 Criticità riscontrate. – 4. L'Italia protagonista in Libano. – 4.1. Introduzione. – 4.2. "*Cultural Heritage and Urban Development*". – 4.3. Progetto *PROTECT-HERITAGE.* – 4.4. UNIFIL.

1. La tutela del patrimonio culturale
1.1. Introduzione

Ciascuna comunità, attraverso la conoscenza del proprio passato, definisce il proprio patrimonio culturale la cui funzione sociale consiste nello sviluppo intellettuale e nell'espressione dell'identità della collettività locale. A sua volta, la collettività locale custodisce e valorizza tale patrimonio. Tutto ciò che costituisce testimonianza materiale di questo patrimonio, è bene culturale, cioè l'estrinsecazione fisica dei valori che lo costituiscono. Questi valori si evolvono nel corso del tempo parallelamente all'evoluzione culturale della comunità di cui sono espressione, mutando ed estendendosi ad altre espressioni o categorie culturali in precedenza ignorate.

L'attenzione al concetto di patrimonio culturale nasce dalla convinzione che la consapevolezza del proprio *background* culturale per ogni popolazione costituisce il presupposto imprescindibile per generare le spinte sociali dirette alla riappropriazione della tradizione dei popoli, poiché senza cultura non c'è coscienza; senza cultura non c'è identità.

Il patrimonio culturale è inoltre una risorsa strategica per lo sviluppo sociale ed economico di un paese.

Il concetto di "bene culturale" nasce per salvaguardare il patrimonio dei vari Stati durante il periodo bellico; difatti, è proprio nel maggio 1954 che viene siglata la Convenzione dell'Aja per la protezione dei Beni culturali. A questo, seguiranno altri sforzi da parte delle Nazioni Unite fino ad arrivare alla data importante del 16 novembre 1972 con la stipula della Convenzione UNESCO di Parigi sulla Tutela del Patrimonio Culturale mondiale con la quale si richiede la cooperazione internazionale per la conservazione e la protezione dei beni più importanti per la storia, l'arte, le scienze e le bellezze naturali di ciascuno Stato. Nell'era moderna, per "Bene o Patrimonio Culturale" si intendono tutti i beni aventi come riferimento la storia della civiltà di una Nazione:

- beni di interesse archeologico ossia cose mobili o immobili che, indipendentemente dal loro pregio artistico, costituiscono testimonianza storica di epoche, civiltà, insediamenti la cui conoscenza si attua attraverso scavi o rinvenimenti;
- beni di interesse storico e artistico, cose mobili o immobili di singolare pregio o rarità aventi relazioni con la storia culturale dell'umanità;
- beni di natura ambientale come i paesaggi, naturali o trasformati dall'uomo, e le strutture insediative (urbane e non) che presentano particolare pregio per i valori di una civiltà;
- beni "librari" rappresentati dai manoscritti, le carte geografiche, le incisioni, le produzioni letterarie etc.

Oltre ai Beni materiali, l'UNESCO promuove e valorizza anche quegli elementi definiti "immateriali" di una determinata cultura, ossia nello specifico:

- tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale;
- le arti dello spettacolo;
- le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi;
- le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo;
- l'artigianato tradizionale.

Questo patrimonio culturale immateriale è fondamentale nel mantenimento della diversità culturale di fronte alla globalizzazione e la sua comprensione aiuta il dialogo interculturale e incoraggia il rispetto reciproco dei diversi modi di vivere. La sua importanza non risiede nella manifestazione culturale in sé, bensì nella ricchezza di conoscenza e competenze che vengono trasmesse da una generazione all'altra.

1.2. Il modello italiano

La Costituzione Italiana pone la tutela del patrimonio storico ed artistico fra i propri principi fondamentali. L'articolo 9 della Carta costituzionale, infatti, recita «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione*».

Dal dettame costituzionale sono derivate normative specifiche e qualificate per la tutela del patrimonio culturale italiano, senza dubbio il più importante al mondo tanto che l'Italia, con i suoi 58 siti (di cui 5 naturalistici) è il Paese che vanta il maggior numero al mondo di beni qualificati dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità.

Inoltre l'Italia fu il primo paese al mondo a dotarsi di un reparto di polizia specializzato e dedito esclusivamente alla tutela del patrimonio culturale, il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale[1] (CC TPC) che oggi, per l'esperienza conseguita, l'enorme quantità di beni recuperati (oltre 3 milioni dalla sua istituzione) e con la mole di informazioni detenute circa i beni sottratti (oltre 1.380.000 beni censiti nella banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti, la più importante di settore al mondo) è considerato un modello e punto di riferimento a livello internazionale nel contrasto ai crimini in danno del patrimonio culturale.

Sullo scenario internazionale fu il Governo italiano, per primo, ad intuire la necessità di rafforzare le capacità di risposta dell'UNESCO di fronte alla straordinarietà delle situazioni di emergenza e a proporre la creazione di nuovi strumenti condivisi tra Stati membri ed Organizzazione. Fu, ancora, il Governo italiano ad iscrivere, nell'aprile 2015, per la prima volta all'ordine del giorno della 196ma sessione del Consiglio Esecutivo UNESCO, il tema della protezione del patrimonio culturale nelle aree di crisi e di conflitto, sottolineandone il collegamento con la lotta al traffico illecito di beni culturali, la relazione tra distruzione del patrimonio e minacce alla pace e alla sicurezza globale e riaffermando il ruolo insostituibile della cultura quale strumento di dialogo. Nella successiva sessione (ottobre 2015), l'Italia presenta una Risoluzione, approvata all'unanimità, per l'istituzione di un meccanismo di intervento rapido (*Task Force*) composto da esperti di altissimo profilo messi a disposizione dagli Stati membri per operare e intervenire in situazioni di crisi e di emergenza (i cosiddetti "Caschi Blu della Cultura").

Nel novembre dello stesso anno la 38ma Conferenza Generale UNESCO approvava, per acclamazione, la "Strategia per il rafforzamento dell'azione dell'UNESCO per la protezione della cultura e la promozione della diversità culturale in casi di conflitto armato" (Risoluzione 38C/48), cui

[1] Istituito nel 1969, retto da un Generale di Brigata, dispone sul territorio nazionale di 16 Nuclei ed una Sezione con competenza pressoché regionale, oltre ad un Reparto Operativo centrale per le indagini più complesse e quelle a respiro internazionale. Gestisce inoltre la banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti che, per mole di informazioni contenute, risulta di gran lunga la più qualificata a livello internazionale. Rappresentanti del Comando sono presenti in qualità di esperti nelle più importanti organizzazioni internazionali (Unesco, Unione Europea, Interpol ed Europol).

gli Stati membri e la stessa Organizzazione si atterranno, nel breve, medio e lungo termine, per far fronte a situazioni di emergenza derivanti da crisi, conflitti o catastrofi che minacciano il patrimonio e il pluralismo culturale.

È italiano il primo contributo concreto a questa strategia. L'Italia ha firmato, nel febbraio 2016, un accordo con l'UNESCO per la messa a disposizione della *Task Force italiana Unite4Heritage* (al momento l'unica costituita), composta da Carabinieri del Comando Tutela Patrimonio Culturale ed esperti del Ministero della Cultura nei vari settori della tutela del patrimonio (archeologi, architetti dell'emergenza, restauratori e altri). Gli scenari di intervento della *Task Force* sono quelli in cui il patrimonio culturale è in pericolo, in particolare in situazioni di crisi e di conflitto e in situazioni di emergenza collegate a catastrofi naturali.

In Patria il personale della *Task Force* ha iniziato ad operare a seguito degli eventi sismici che dal 2016 hanno colpito le aree dell'Italia centrale, di Ischia (NA) e del Mugello (FI), contribuendo efficacemente al recupero e messa in sicurezza di oltre 35.000 beni culturali a rischio di distruzione, dispersione e furto.

Inoltre, a seguito del violento nubifragio che il 28 novembre 2020 a devastato il comune di Bitti (NU), i Carabinieri *Caschi blu della cultura* unitamente ai funzionari della Soprintendenza Archivistica della Sardegna, sono intervenuti per la verifica dei danni e per mettere in sicurezza le testimonianze artistiche, storiche e archivistiche del territorio: quasi 50 metri lineari di documenti sono stati recuperati e messi in sicurezza.

Iraq e Messico sono i Paesi stranieri in cui più intenso è stato l'impiego dei Carabinieri Caschi blu della Cultura. In particolare in Iraq, dove dall'inizio del 2018 a gennaio 2020 (attività sospesa a causa della pandemia da COVID-19) c'è stata una presenza costante di due Carabinieri del Comando TPC, dispiegati nell'ambito della missione *Inherent Resolve/Prima Parthica*, con compiti addestrativi nei confronti di unità del Ministero degli Interni e del Ministero della Cultura e delle Antichità iracheni: 37 i corsi tenuti con la formazione di oltre 1.000 unità.

Nel gennaio 2021 la *Task Force* italiana ha operato in Croazia a seguito del sisma del dicembre precedente. Analoghe missioni sono state condotte nel 2020 in Albania (gennaio) e Libano (ottobre), per interventi presso i luoghi della cultura interessati, rispettivamente, dal sisma del 26 novembre 2019 e dalle esplosioni al porto di Beirut del 4 agosto 2020.

La novità del percorso avviato dall'Italia - tuttora in evoluzione - è che esso ha stimolato altre azioni concrete, sia in ambito bilaterale che multilaterale, generando positivi ed importanti seguiti. Sul modello italiano, si sono infatti sviluppate in altri Stati membri iniziative nazionali per la messa a disposizione di esperti a favore dell'UNESCO che, dal canto suo, ha istituito un Ufficio appositamente dedicato alla gestione dell'emergenza (*Emergency Preparedness and Response Unit*).

Il risultato politicamente più rilevante è l'attenzione che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dedicato al tema, con l'approvazione nel 2015 di due importanti Risoluzioni sul traffico illecito di beni culturali (2199 e 2253) e, per la prima volta, nel marzo 2017, di una Risoluzione sul tema della protezione del patrimonio e delle identità culturali nelle aree di crisi e di conflitto. L'approvazione della "storica" Risoluzione 2347 (2017) ha rappresentato un passaggio fondamentale per il raggiungimento di uno degli obiettivi fissati dalla strategia dell'UNESCO, ovvero l'inclusione della componente culturale nelle azioni umanitarie, nella strategia di sicurezza globali e nei processi di costruzione e mantenimento della pace.

Sempre sul tema della protezione e tutela del patrimonio culturale, oltre a questa azione di impulso, l'Italia ha realizzato negli anni, attraverso l'UNESCO, numerosi progetti di recupero e restauro di siti artistici e storici in degrado: nel Bacino del Mediterraneo (a Betlemme, Gerusalemme e a Petra), in Iraq, in Afghanistan (museo di Ghazani, minareti di Jam e Musalla), in Africa (Parco archeologico etiopico di Axum, programma per la conservazione dell'architettura in terra in Etiopia e Mali), in Asia (recupero del sito di *My Son* in Vietnam), nel Sud-Est Asiatico (restauro del complesso

monumentale di Angkor Vat in Cambogia). Inoltre, è in pieno svolgimento un articolato progetto di salvaguardia del patrimonio culturale libico, per cui la Cooperazione Italiana allo Sviluppo si è impegnata con un cospicuo contributo, focalizzato sulle *capacity building* e sulla formazione di professionalità in ambito culturale.

Per tutta questa serie di fattori, è all'Italia che la comunità internazionale guarda come modello nella tutela del patrimonio culturale e la creazione delle *Task Force* tanto che sempre più paesi si rivolgono al nostro Governo per ottenere supporto, sia in caso di necessità come è avvenuto per le missioni sopra indicate, che per la formazione di personale, militare e civile, nella tutela del patrimonio culturale.

2. Il Libano

2.1. Scrigno di tesori archeologici

Il Libano, circondato dalle più antiche civiltà della nostra storia, è oggi scrigno di meravigliosi resti archeologici e monumentali. L'attuale composizione multietnica, multireligiosa e multiculturale della sua popolazione rispecchia millenni di storia, spesso densa di conflitti e contrasti, che ha lasciato una ricchezza culturale unica. Anche la storia recente, molto travagliata in tutta la regione dove abbiamo assistito alla distruzione accidentale ma spesso anche deliberata di molte testimonianze del passato, ci ha lasciato il patrimonio culturale libanese in larga parte indenne.

Cananei, Egizi, Fenici, Assiri, Greci, Romani, Bizantini, le Crociate e le contrapposizioni tra Musulmani e Cristiani, l'Impero Ottomano, ognuna di queste fasi storiche è riccamente testimoniata da siti archeologici che spesso mostrano un *continuum* storico delle civiltà sopracitate.

Berito, l'attuale capitale Beirut, di antica origine, conobbe fama solo in epoca romana quando fu conquistata da Pompeo, nel 64 a.C., che la rinominò Berytus. Sotto Augusto divenne colonia ed ospitò veterani legionari. Ebbe notevole importanza nello scacchiere geografico per tutto il periodo romano e tra gli edifici della città moderna sono numerosi i resti archeologici di quel periodo. Durante il periodo bizantino Berytus perse la sua importanza anche a causa di calamità naturali che la colpirono duramente e soltanto secoli dopo, durante il periodo ottomano, la città tornò a primeggiare. Purtroppo nei conflitti degli ultimi decenni il centro storico è stato duramente colpito da bombardamenti che ne hanno alterato l'aspetto. Nonostante questo numerose rimangono le testimonianze del glorioso passato: le terme romane, il cardo e decumano *maximus*, la cattedrale ortodossa di San Giorgio, la moschea Al Amin, la moschea Al Omari.

Beirut ospita inoltre il Museo Nazionale, il più importante museo del paese che possiede collezioni archeologiche che vanno dalla preistoria al periodo ottomano. Anche questo museo ha sofferto pesanti danni durante la guerra civile ma, fortunatamente, nel 1997 ha potuto inaugurare la riapertura. Tra tutte le importanti collezioni va segnalata sicuramente quella relativa alla civiltà fenicia, che comprende anche materiali provenienti dalle principali città fenicie (Tiro, Sidone, Byblos). Infatti tra le opere principali lì conservate si devono citare il Sarcofago del re Ahiram, da Byblos, che reca la più antica iscrizione in lingua fenicia ed i 31 sarcofagi antropoidi in marmo bianco della Ford Collection, rinvenuti nel 1901 presso Sidone, nello specifico la più importante collezione al mondo.

Biblo, tra le città abitate più antiche del mondo, con i suoi resti di epoca fenicia e romana, le chiese bizantine, le architetture medievali e ottomane ed il castello crociato rappresenta uno svolgimento storico di millenni senza soluzione di continuità.

Tripoli, oggi seconda città del moderno Libano, mostra anch'essa un ininterrotto sviluppo urbanistico dall'epoca protostorica ai nostri giorni dove risalta la caratteristica Cittadella.

Sidone, importante centro fenicio, ritrova l'antico splendore durante il periodo ottomano, oggi testimoniato dal Caravanserraglio degli Ifranj e dalla Grande Moschea. Al precedente periodo

crociato appartiene il Castello del Mare. A breve distanza, si trova il tempio di Eshmun, sito di epoca fenicia dedicato al dio delle guarigioni. A seguito delle successive dominazioni mantenne la funzione di luogo rituale sino all'avvento del Cristianesimo che ne sancì il definitivo abbandono.

Tiro, nel sud del paese, ha come le altre una storia millenaria che la vede capitale dei Fenici e fondatrice di Cartagine. Tuttavia i resti monumentali più evidenti appartengono ad epoca romana, quando ritornò ad essere capitale, nello specifico della provincia sirio-fenicia. L'ippodromo, l'arco di Adriano, portici, strade, acquedotti e terme testimoniano il periodo romano dal I al V sec. d.C.

Baalbek, "signore della Beqaa" toponimo correlato al dio Baal, in età ellenistica Heliopolis, è probabilmente, oggi, il più affascinante sito archeologico del Libano. Anch'esso di fondazione fenicia, vede le fasi edilizie principali nei periodi ellenistico, romano, bizantino e arabo-islamico. Però, ciò che oggi possiamo ammirare è riferibile principalmente al periodo romano (tra I e III sec. d.C.): propilei, grande Cortile, Cortile esagonale, i templi di Giove, di Bacco e di Venere.

A seguito del disfacimento dell'Impero romano e l'avanzata delle conquiste arabe il Libano si trovò al centro delle contese, insieme a tutta la regione mediorientale, tra Arabi ed Europei. Durante questi secoli si alternavano conquiste e ritirate, frequenti erano le scorrerie, pertanto le forze in campo necessitavano di opere di fortificazione che ancora sono disseminate sul territorio libanese: il castello di Akkar, il castello di Beaufort, Tell Arqa, il castello di Toron, il castello di Scandelion, il forte di Mseilha, il castello di Smar Jbeil.

A fronte di un paese così ricco di siti archeologici non corrisponde un'offerta museale altrettanto ricca. Infatti, oltre alla dispersione all'estero di materiali trafugati, esportati illecitamente o acquistati ed oggi ospitati nei musei occidentali vi è stata la politica di allocare i ritrovamenti di tutto il paese nel Museo Nazionale di Beirut che, per questo, attualmente possiede la gran parte dei reperti archeologici del Libano. Altri musei archeologici sono: il Museo dei fossili di Byblos, il Museo archeologico dell'Università americana di Beirut, il Museo della Preistoria di Beirut, il Museo di Baalbek.

A testimoniare l'importanza storica culturale del Libano, UNESCO ha dichiarato patrimonio mondiale dell'umanità cinque siti del paese, di cui quattro relativi ad aree o siti archeologici: la città di Anjar, fondata nell'VIII secolo dalla dinastia Omayyade (dal 1984), la città antica di Baalbek (dal 1984), la città antica di Byblos (dal 1984) e la città antica di Tiro (dal 1984) nonché la valle di Qadisha, importante per la presenza dei cedri del Libano e di monasteri cristiani (dal 1998).

2.1 Il contesto storico-culturale

In un paese afflitto da una lunga guerra civile (1975-1990), il tema del patrimonio culturale ha visto un approccio culturale in cui la conservazione e il restauro del patrimonio storico artistico sono stati finalizzati prevalentemente alle esigenze funzionali di ricostruzione e di rilancio dell'economia. Il clima post-bellico inoltre ha purtroppo favorito irrimediabilmente saccheggi e traffici illeciti di reperti, contribuendo a disgregare il patrimonio culturale. L'assenza inoltre di un regime vincolistico nazionale è ancora oggi causa di una frammentata azione di tutela delle architetture storiche.

Solo nella seconda metà dell'800 alcune scoperte archeologiche fortuite (tra cui un imponente sarcofago antropomorfo in basalto con iscrizioni fenicie) avviarono un lento e purtroppo discontinuo processo di consapevolezza del valore identitario del proprio patrimonio storico-artistico. Molti reperti confluiti nelle collezioni del Louvre, indussero Napoleone III nel 1860 ad avviare una missione in Libano, provocando una reazione delle autorità ottomane, che avviarono anch'esse missioni allo scopo di reperire "tesori" da portare a Istanbul. Le grandi scoperte francesi e tedesche di Byblos e Baalbek tra il 1860 e il 1898 contribuirono infine a scatenare una vera e propria "caccia al tesoro".

Nel 1937 fu inaugurato il *National Museum of Beirut* (NMB), i cui depositi costituirono da

subito un bacino enorme di dati e informazioni per la ricostruzione del processo storico del territorio libanese, ulteriormente e continuamente alimentato dalle missioni archeologiche promosse negli anni Sessanta da università libanesi, americane e francesi. Le ricerche frenetiche e senza scrupolo ripresero anche dopo la fine della II guerra mondiale, senza che la Direzione Generale delle Antichità riuscisse a contrastare efficacemente i saccheggi.

Lo scoppio della guerra civile nel 1975 bloccò nuovamente e bruscamente le ricerche archeologiche e lo sviluppo della cultura, con la cancellazione repentina delle numerose spedizioni programmate da istituzioni straniere. Il Museo Nazionale di Beirut, posto lungo la linea verde che divideva Beirut nelle due zone in conflitto, fu pesantemente bombardato e distrutto.

È importante tener presente il ruolo che la guerra civile ha avuto nell'agevolare il saccheggio dei siti archeologici, che, insieme ai vecchi metodi di scavo, ha contribuito ad accrescere il numero di oggetti archeologici decontestualizzati presenti nei musei.

L'economia libanese, una delle più stabili del mondo, nel 1975 venne distrutta. Il rigoglioso complesso di piccole industrie venne sistematicamente danneggiato, la moneta libanese, un tempo sostenuta da ampie riserve d'oro, perse gran parte del suo valore e il turismo, una delle maggiori fonti di guadagno nel paese, venne distrutto. Tutti questi elementi ebbero serie conseguenze sul modo in cui il patrimonio archeologico fu percepito e valutato tanto che il saccheggio dei siti archeologici e il furto dei beni devono essere esaminati anche in un contesto di tragedie personali e caos economico. La vendita di un pezzo d'oro, una moneta o un antico manufatto di piccole dimensioni spesso significava per una famiglia la possibilità di avere cibo per qualche giorno in più. Scavare un sito archeologico significava per un intero villaggio la possibilità di passare l'inverno.

Quel periodo ha visto ogni genere di scavi clandestini, commercio di antichità, costruzioni illegali e urbanizzazione caotica.

Tutti questi fattori contribuirono al danneggiamento e alla scomparsa dei resti archeologici in differenti aree del paese e impoverirono le raccolte dei musei nazionali.

2.2. La normativa di settore

La prima legge libanese sulle antichità risale al 7 novembre 1933 e fu promulgata al fine di regolamentare la gestione del patrimonio archeologico libanese e di proteggerlo da aggressioni. La più recente normativa di settore è la legge n. 35, emanata nel 2008 come parte di un insieme di leggi che ha costituito il primo passo per il progresso del settore culturale in Libano e lo sviluppo di politiche culturali che erano state assenti dall'istituzione del Ministero della Cultura nel 1993. Tuttavia, queste leggi sono rimaste inattive in attesa dell'emanazione di testi attuativi. I decreti che il Consiglio dei Ministri ha successivamente pubblicato nel 2014 e nel 2016 hanno implementato i nuovi meccanismi e procedure di tutela. A fronte di un tale quadro normativo non corrisponde, purtroppo, la sua sistematica applicazione nel quotidiano.

2.3. Autorità preposte alla tutela del patrimonio culturale - La Direzione Generale delle Antichità

La Direzione Generale delle Antichità, che dal 2000 fa parte del Ministero della Cultura libanese è l'organismo incaricato di proteggere, studiare, mantenere, gestire e far rivivere i siti archeologici e storici, oltre ad amministrare i musei, le mostre, il commercio e l'esportazione delle antichità.

La Direzione, che ha alle proprie dipendenze tre dipartimenti, quello degli Scavi, quello dei Monumenti Storici e quello dei Musei, nonostante possa contare su funzionari specializzati e motivati, vede la sua attività fortemente limitata dalla non adeguatezza di risorse e mezzi a disposizione, criticità questa aggravata a seguito della drammatica crisi economica che da circa due anni sta attanagliando il paese.

Il Police bureau for international theft crimes

Il Police bureau for international theft crimes è il reparto della *Internal Security Force*, la forza di polizia libanese, al quale è affidato il contrasto al traffico illecito di beni culturali, alla loro illecita esportazione e comunque ad ogni attività criminosa in danno del patrimonio culturale libanese.

Il reparto, con un organico di 70 unità si occupa esclusivamente di crimini relativi ai beni d'arte ed al traffico di auto rubate, a quest'ultimo settore è dedicato l'80% delle attività del reparto.

2.4. Le esplosioni del 4 agosto 2020

Il 4 agosto 2020 si sono verificate due disastrose esplosioni nel porto di Beirut, che hanno causato oltre 200 vittime e 5.000 feriti. La causa dell'esplosione è tutt'ora oggetto di indagine ma sembra attribuibile allo stoccaggio inadeguato nei magazzini portuali di 2.750 tonnellate di nitrato di ammonio.

Secondo l'Osservatorio sismologico della Giordania, è stato equivalente a un terremoto di 4,5 gradi della scala Richter, ed è considerata una delle più potenti esplosioni non nucleari della storia. L'eco dell'enorme esplosione è stata sentita fino a Cipro, a circa 200 km da Beirut, con ampio risalto mediatico internazionale.

È stata segnalata la completa distruzione di edifici e infrastrutture entro un raggio di 2 km dal porto e danni minori fino ai 20 km di distanza. I danni più frequenti sono stati le rotture di porte e finestre, che sono state messe in sicurezza con mezzi di fortuna.

Anche l'arte e la cultura sono state gravemente colpite perché i quartieri che hanno subito i danni maggiori, Gemmayzeh e Mar Mikhael, sono famosi per i loro edifici storici e per la vibrante scena artistica e culturale. Le valutazioni preliminari dei danni rilasciate dall'UNESCO e dal Ministero della Cultura hanno registrato 640 edifici storici danneggiati, 60 dei quali sono a rischio di crollo.

Ad una gravissima situazione di emergenza si sommano le difficoltà relative sia ad una profonda crisi economica che alla diffusione del COVID-19. Si stima infatti che il sovraffollamento abitativo, causato dalle migliaia di sfollati che si sono riversati in alloggi di fortuna o condivisi per ospitalità, possa causare la trasgressione all'obbligo del distanziamento sociale e quindi l'aumento dei casi di COVID-19.

3. La missione della *task force* italiana *unite4heritage*
3.1. Introduzione

A seguito delle esplosioni nel porto di Beirut del 4 agosto 2020 il Ministro della cultura italiano ha proposto al suo omologo libanese di mettere a disposizione un team della *Task Force Italiana Unite4Heritage* per una missione in quella città con finalità di ricognizione dei siti del patrimonio culturale e architettonico maggiormente danneggiati.

Accolta con entusiasmo la predetta proposta da parte delle autorità libanesi, il Ministero della cultura, in accordo con il Comando Carabinieri TPC, ha disposto una missione da parte di un *team* composto da due unità del Comando Carabinieri TPC e tre funzionari ministeriali, due restauratori ed un architetto specializzato per le emergenze.

La missione si è svolta dal 12 al 19 ottobre 2020 in stretta collaborazione con l'Ambasciata d'Italia a Beirut, il locale ufficio UNESCO ed i Ministeri dell'Interno e della cultura libanesi.

3.2. Scopo e analisi

Da un'analisi della situazione in loco e in sintonia con l'autorità diplomatica italiana e con la Direzione Generale delle Antichità del Ministero della Cultura libanese, i principali scopi della missione sono stati così fissati:

- valutazione dello stato di danneggiamento e conservazione del patrimonio culturale libanese, mobile ed immobile,
- identificazione dell'area in cui verrà intrapreso un progetto italiano di restauro e riabilitazione,
- supporto alle autorità locali nel raccogliere informazioni circa eventuali beni andati dispersi nel corso della crisi e diffusione di tali informazioni a livello internazionale,
- istituire una collaborazione tra i Carabinieri TPC e le autorità di polizia libanesi per contrastare il traffico illecito di beni culturali.

Per il raggiungimento di tali scopi sono stati effettuati incontri istituzionali, finalizzati ad illustrare la missione e stabilire i necessari contatti tecnico-operativi, e sopralluoghi nei quartieri più colpiti dalle esplosioni.

Dagli incontri con la direttrice del Museo Nazionale di Beirut, nonché Direttrice del Comitato dei Musei libanesi e con il Direttore Generale delle Antichità del ministero della cultura si apprendeva che:

- alcune strutture museali avevano subito danni alle sole infrastrutture (tranne il museo Sursok ove erano state danneggiate anche alcune delle opere esposte);
- nessun ammanco di opere era stato registrato;
- i danni maggiori erano stati subiti dagli immobili ed era in atto una vera e propria emergenza per le dimore storiche in vista delle prossime piogge autunnali, tutte di proprietà privata; gravi danni anche a edifici e luoghi di culto di valore storico architettonico.

Il Direttore dell'Ufficio UNESCO di Beirut confermava quanto sopra e nello specifico:

- 160 scuole, pubbliche e private, risultavano danneggiate;
- almeno 8.000 erano gli edifici colpiti, specialmente nei distretti centrali di Gemmayzeh e Mar Mikhaël; tra di essi 640 erano edifici storici, dei quali 60 a rischio crollo.

I quartieri più colpiti risultavano quelli di:

- Sursok, con la presenza di molte dimore storiche che avevano riportato ingenti danni infrastrutturali e dell'omonimo museo di arte moderna (edificio gravemente danneggiato e 40 delle 130 opere in mostra danneggiate);
- Karantina, prevalentemente residenziale, commerciale e semi-industriale a basso reddito, nel nord-est di Beirut. A ridosso del porto ha subito i maggiori danni con molti edifici parzialmente crollati perché già versanti in precarie condizioni (nessuno di particolare interesse storico-artistico).

3.3. I luoghi della cultura ricadenti nell'area dell'esplosione

L'esplosione ha colpito i quartieri corrispondenti al centro storico di Beirut, area ad alta concentrazione dei beni culturali e imprese dell'industria creativa e culturale. Le stime contenute nel *Beirut Rapid Damage and Needs Assessment*[2] riportano di 240 edifici religiosi colpiti su 381, 11 su 25 monumenti nazionali, 9 teatri e cinema su 16, 6 musei su 8, biblioteche e archivi 24 su 25, 652 su di 755 edifici storici (pubblici e privati), oltre alle abitazioni storiche. Oltre al danno al patrimonio culturale tangibile, il settore ha anche subito gravi perdite di produzione culturale e patrimonio immateriale, danneggiando 713 imprese creative e culturali su 850, 64 gallerie e spazi culturali su

[2] Redatto nell'agosto 2020 da *the World Bank Group* in cooperazione con Unione Europea e Nazioni Unite.

88. Ogni attività commerciale, galleria e spazio culturale impiegava in media cinque lavoratori a tempo pieno, principalmente giovani. La stima dei danni ammontava a una cifra compresa tra i 250 e 310 milioni di dollari statunitensi.

Da una prima ricognizione sul patrimonio presente nella *buffer zone* è emersa la presenza di 43 siti di interesse culturale colpiti[3]. Oltre a questi luoghi, è risultata fortemente danneggiata anche la sede della Direzione Generale delle Antichità con conseguente indebolimento delle capacità operative nell'attuare gli interventi nella prima fase.

Le tipologie di beni immobili maggiormente danneggiate sono dipinti, intonaci e stucchi, opere in pietra/mosaici, manufatti ceramici e metallici.

Gli esiti della missione, sviluppata in stretta sinergia con la Direzione Generale delle Antichità libanese, in particolare i sopralluoghi effettuati, hanno consentito all'Autorità diplomatica italiana di programmare un'azione contemporanea sui versanti complementari del patrimonio culturale, del tessuto sociale e dell'edilizia popolare con tre progetti italiani di restauro e riabilitazione (a medio-lungo termine con il supporto dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione e lo Sviluppo) in favore del museo Sursock, dell'ex stazione ferroviaria di Mar Mikhail (ove verrà creato un parco archeologico e uno spazio verde ad uso pubblico), e dell'edilizia popolare nel quartiere Karantina.

Le tappe dell'intervento di recupero sono state fissate in ordine di necessità temporale:

- ripristino dei sistemi di sicurezza degli edifici per la protezione degli stessi immobili e delle collezioni contenute o di eventuali arredi mobili (sistemi di chiusura e allarme);
- primo intervento sui beni mobili in funzione del grado di danno subito e accertato (imballaggio e movimentazione presso depositi sicuri);
- progettazione degli interventi di consolidamento strutturale, restauro e ripristino dei beni immobili;
- progettazione degli interventi di restauro dei beni mobili.

3.4. Criticità riscontrate

Le criticità emerse nella gestione e nelle pratiche di tutela del patrimonio culturale in Libano sono quelle comuni a molti altri paesi, aggravate dalla grave crisi economica finanziaria libanese in atto e dalla pandemia che sta colpendo il mondo intero:

- la non sistematica applicazione della normativa sulle antichità;
- la fragilità della Direzione Generale delle Antichità in termini di risorse umane e finanziarie e del dipartimento di polizia incaricato di operare nel traffico illecito di beni culturali per la non adeguata preparazione professionale di settore;
- l'insufficiente coscienza nazionale del significato di "eredità culturale" e "identità nazionale" e del fatto che il patrimonio è un affare nazionale e non personale; difatti solo con la partecipazione attiva e cosciente della popolazione è possibile tutelare appieno il patrimonio culturale;
- l'insufficiente collaborazione e coordinamento fra le istituzioni nazionali interessate alla tutela e tra queste e le organizzazioni di altri paesi e quelle internazionali operanti nel settore;
- insufficiente invio di informazioni relative ai beni trafugati alla banca dati internazionale di settore, la *Works of Art database* di Interpol (creata nel 1995)[4].

Il futuro supporto della *Task Force* italiana *Unite4Heritage* riguarderà la parte scientifica con gli esperti del ministero della cultura in aiuto ai colleghi libanesi nelle attività di ricostruzione/restauro e la protezione del patrimonio culturale con i Carabinieri del Comando TPC che svolgeranno corsi formativi in favore della polizia libanese.

[3] 7 musei, 5 biblioteche/archivi, 4 siti archeologici, 2 monumenti, 10 edifici religiosi e 16 palazzi storici.

[4] Nella banca dati risultano censiti solo 7 eventi criminosi avvenuti in Libano riguardanti 36 beni culturali.

4. L'Italia protagonista in Libano

4.1. Introduzione

La Cooperazione Italiana in Libano lavora per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale del Paese. Un impegno che non ha solo l'obiettivo di salvaguardare una ricchezza unica al mondo, ma anche quello di innescare processi virtuosi di sviluppo economico sostenibile. Questo creando nuove e diverse opportunità di lavoro legate al turismo e alla conservazione.

Nel corso degli anni il finanziamento e l'assistenza tecnica italiana si sono concretizzati in progetti di restauro significativi, come la Tomba di Tiro, la completa ristrutturazione di un piano del Museo Nazionale di Beirut o nello sviluppo di un progetto per la promozione del turismo religioso nel Paese.

Attualmente con un investimento di circa 12 milioni di Euro (fondi a credito di aiuto e a dono) e grazie ad una pluriennale esperienza nell'ambito della protezione e valorizzazione del patrimonio culturale, l'Italia è divenuta uno degli l'interlocutori privilegiati del Ministero della Cultura libanese e della Direzione Generale delle Antichità.

Il Libano e l'Italia continuano a cooperare positivamente in diversi settori. In particolare l'impegno comune per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali non ha solo l'obiettivo di salvaguardare un patrimonio culturale tra i più importanti al mondo, ma anche quello di innescare processi virtuosi di sviluppo socio-economico sostenibile. L'Italia, attraverso il suo impegno, evidenzia che la salvaguardia, il restauro e la promozione del patrimonio culturale, in Libano come ovunque, non sono un lusso per pochi, ma un valore per la crescita e la prosperità dell'intero Paese.

Tutti i progetti sono stati messi in opera con tecniche e approcci appropriati per la tutela dei beni culturali sia dal punto di vista scientifico che tecnico. Essi hanno la piena soddisfazione da parte delle autorità nazionali e locali e della popolazione. Ogni scelta e intervento è stata fatta nel rispetto dei Protocolli e Convenzioni internazionali in materia di restauro, recupero e valorizzazione dei beni culturali oggetto dell'impegno italiano. Priorità è stata data alle attività di condivisione e di informazione passo a passo con le istituzioni libanesi incaricate di conservare e proteggere il patrimonio nazionale e con le istituzioni responsabili della tutela e valorizzazione.

4.2. "*Cultural Heritage and Urban Development*"[5]

La componente italiana del Programma *Cultural Heritage and Urban Development* (CHUD) si è inserita in maniera sinergica e coordinata nel programma più ampio, promosso dal Governo Libanese d'intesa con la Banca Mondiale, principale finanziatore del Programma, con interventi mirati a migliorare la riqualificazione urbana, la conservazione e la gestione del patrimonio storico libanese e alla sua valorizzazione.

La strategia promossa dalla Banca Mondiale prevedeva, con un impegno globale iniziale di circa 70 milioni di dollari, obiettivi volti a mettere in atto azioni e strategie per:

- la riabilitazione dei centri storici ed il miglioramento delle infrastrutture urbane nelle città storiche di Tripoli, Biblos, Baalbek, Sidone e Tiro;
- la conservazione e la gestione dei siti archeologici;
- il rafforzamento istituzionale.

Il finanziamento italiano[6] ha riguardato le città di Baalbek, Sidone, Tripoli e Tiro, con attività rivolte al restauro, alla riabilitazione e il riutilizzo del Serraglio[7] di Baalbek e del Khan el-Ichli

[5] Programma italiano per la valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo urbano in Libano.

[6] Euro 10.228.000 in credito d'aiuto e 2.200.000 a dono.

[7] Conosciuto anche con il nome *Belediye* (municipio) è un fabbricato di due piani costruito all'inizio del XX secolo, durante il periodo ottomano. Dalla sua costruzione è sempre stata la sede ufficiale del municipio di Baalbek. Nel maggio del 2021 consegnato restaurato alle autorità libanesi da parte dell'ambasciatrice italiana a Beirut.

(Caravanserraglio della Prigione) a Sidone; la valorizzazione dei siti archeologici di Baalbek, Tiro, Sidone (il Castello di Terra) e il restauro del Vecchio Mulino Ottomano di Tripoli; il restauro del Castello di Chama[8].

I fondi italiani inoltre sostengono il Governo libanese, il Ministero della Cultura (MoC), il Ministero dell'Urbanistica (MoU) e la sua Direzione Generale delle Antichità (DGA) con un approccio integrato, partecipativo, condiviso e sinergico. I progetti sono realizzati con l'apporto delle conoscenze e delle competenze tecniche e scientifiche italiane, seguendo le migliori pratiche di restauro e conservazione dei monumenti storici, prevedendo per ciascuno dei siti una progettazione specifica delle attività di restauro, conservazione e riabilitazione, con interventi di alta tecnologia per i quali l'Italia è considerata centro di eccellenza.

4.3. Progetto *Protect-Heritage* (*PRoject to support OperaTions in LEbanon on CulTural HERITAGE*)

Il traffico illecito di beni culturali è per sua natura un fenomeno transnazionale che richiede la partecipazione e il coordinamento di molteplici attori (a livello nazionale e internazionale) sulla base di indagini e operazioni basate sull'*intelligence* (condivisione delle informazioni, analisi dei dati, strumenti specifici di indagine). Si tratta di una proposta di progetto da finanziare con fondi europei, la cui approvazione è alle fasi finali, per il contrasto al traffico illecito di beni culturali puntando sul rafforzamento della cooperazione inter-istituzionale tra le organizzazioni di polizia dell'Unione Europea e quelle libanesi, in particolare con la triangolazione polizia-polizia, dogana-dogana e polizia-dogana. Lo scopo del progetto è quello di incrementare le capacità operative delle *Law Enforcement Agencies* libanesi di indagare a livello regionale, nazionale e internazionale.

Leader del progetto è il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e vede quali principali partner la Polizia olandese e l'Organizzazione mondiale delle dogane (WCO).

Il progetto non solo prevede attività di addestramento calibrate, ma creerà anche reti transnazionali e promuoverà la condivisione delle informazioni attraverso applicazioni come i *database* e le piattaforme di INTERPOL e WCO.

PROTECT-HERITAGE è stato incentrato sul Libano, poiché è un paese sia di transito che di origine del traffico illecito di beni culturali ed è caratterizzato, come tutta la regione, da instabilità dovuta a conflitti e problemi socio-economici che portano ad un aumento del traffico illecito di beni culturali. La pandemia di Coronavirus ha ulteriormente esacerbato questo fenomeno a causa della mancanza di sorveglianza sui siti culturali e dello spostamento delle priorità delle forze dell'ordine.

Le aree di impatto che il progetto si prefigge di incrementare sono:

- prima di raggiungere le loro destinazioni in Europa, gli oggetti provenienti dal Libano sono spesso sottoposti a un complesso processo di riciclaggio che coinvolge diversi intermediari per rendere l'oggetto meno tracciabile. Combattere questo tipo di traffico illecito avrebbe un impatto positivo nel permettere lo smantellamento delle organizzazioni criminali e degli altri mercati criminali ad esse collegati;
- la crisi del coronavirus ha avuto conseguenze economiche disastrose per molti paesi della regione. Il blocco ha aumentato il rischio di scavi illegali in tutto il mondo. Così, il traffico illecito è particolarmente dannoso nelle zone economiche deboli, dove aggrava l'insicurezza che può indurre le persone vulnerabili a delinquere nello specifico settore;
- rafforzare il coinvolgimento del Libano nelle attività internazionali di settore come il *database* INTERPOL *Stolen Works of Art*, in modo che ogni paese possa accedere alle informazioni sui beni culturali rubati in Libano.

[8] I lavori di restauro della cittadella storica e della sua area fortificata, avviati nel 2015 sono stati finanziati con un dono del Governo italiano di 700.000 euro attraverso l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), sede di Beirut. Il 4 giugno 2021, l'Ambasciatrice d'Italia in Libano, Nicoletta Bombardiere, alla presenza delle massime autorità libanesi e rappresentanti delle organizzazioni internazionali ha inaugurato l'apertura del sito ristrutturato.

Le attività del progetto si svolgeranno in Libano (a Beirut e nei siti archeologici selezionati), Italia, Paesi Bassi e Belgio.

4.4. *UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon)*[9]

Sebbene trattasi di una missione internazionale delle Nazioni Unite, è stato sotto la previdente guida italiana[10] che è avvenuta la firma del *Memorandum of Understanding* tra *UNIFIL e Blue Shield International*[11] che, in collaborazione con le *Lebanese Armed Force* (LAF), ha permesso di mettere in sicurezza e preservare alcuni siti di interesse culturale della città di Beirut danneggiati a seguito delle tragiche esplosioni del 4 agosto 2020.

Dal 28 settembre 2020, *UNIFIL* e *LAF* chiamati ad agire fuori dall'abituale contesto operativo, hanno lavorato insieme rispristinando le strade di Mar Mikheal e St. Nicolas, mettendo in sicurezza le case di Golam ed il palazzo del Ministero degli Affari Esteri libanese, ripulendolo dalle macerie, coprendo tetti e finestre distrutti per prevenire danni da intemperie e separando le macerie dai materiali di valore storico.

[9] La Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite è una forza militare di interposizione dell'ONU, creata il 19 marzo 1978 con le risoluzioni 425 e 426 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

[10] Dal 7 agosto 2018 il nostro Paese ha assunto nuovamente l'incarico di *Head of Mission e Force Commander* con il Generale di Divisione Stefano Del Col.

[11] Organizzazione internazionale non-governativa no-profit impegnata nella protezione dei beni culturali e naturali nel mondo in caso di conflitto armato, disastri naturali o danni provocati dall'uomo.

UNIFIL e SCR 1701 del 2006, mantenimento della pace, esperienze e risultati raggiunti Prospettive dell'*Head of Mission*

UNIFIL and SCR 1701 of 2006, peacekeeping, experiences and results achieved Perspectives of the Head of Mission

Stefano Del Col

Sommario: 1. Inquadramento della *United Nations interim Force in Lebanon*. – 2. Il contesto internazionale in cui opera UNIFIL. – 3. Il quadro politico libanese. – 4. Il quadro operativo per UNIFIL. – 5. Contributo nazionale a UNIFIL. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Inquadramento della *United Nations interim Force in Lebanon*

Il contesto nel quale l'ONU con la missione di *Peacekeeping* UNIFIL (*United Nations interim Force in Lebanon* dal 1978) si è trovata a operare è cambiato radicalmente nell'agosto del 2006 quando il Consiglio di Sicurezza ha adottato la risoluzione 1701 a seguito della "guerra dei 34 giorni" dello stesso anno tra Israele e Hezbollah. Infatti, in tale documento il Consiglio di Sicurezza ha rafforzato il mandato di UNIFIL ampliandone i compiti e stabilendo che la Missione, inquadrata nell'ambito del capitolo 6 della Carta delle Nazioni Unite, dovesse controllare la cessazione delle ostilità, accompagnare e sostenere lo schieramento delle Forze Armate Libanesi (*Lebanese Armed Forces* – LAF) nel sud del Paese ed estendere la sua assistenza per contribuire a garantire l'accesso umanitario alle popolazioni civili e il ritorno volontario e in sicurezza degli sfollati. I compiti principali della Missione, quindi, sono volti a mantenere la cessazione delle ostilità tra Libano e Israele, sebbene gli effetti delle nostre iniziative siano tesi alla ricerca di una soluzione permanente del conflitto che rappresenta il fine ultimo dello stesso mandato del Consiglio di sicurezza.

2. Il contesto internazionale in cui opera UNIFIL

Nell'analisi dell'operato quotidiano di UNIFIL non si può però prescindere dal difficile contesto regionale caratterizzato storicamente dalla questione palestinese, la guerra in Siria e non ultimo i colloqui tra Stati Uniti e Iran. In particolare, in Siria Israele è impegnato militarmente a ingaggiare le posizioni e i combattenti iraniani e di Hezbollah, nella cosiddetta "campagna tra le guerre" *o "war between the wars,"* che implica eliminare le attività iraniane in Siria impiegando la 3ª dimensione siano droni o aerei da attacco, oltre che agire contro l'espansionismo e il programma nucleare iraniano tramite operazioni di *intelligence*. Il quadro internazionale e regionale ha forti implicazioni sia nel contesto politico libanese sia nel conflitto tra Israele e Hezbollah. Infatti, si può affermare che la guerra in Siria abbia allargato (virtualmente) l'Area di Operazioni di UNIFIL considerando il più ampio contesto del conflitto tra Israele ed Hezbollah. Infatti, poiché gli attacchi israeliani condotti in Siria hanno provocato perdite importanti nelle fila di Hezbollah, Hassan Nasrallah il *leader* politico dell'organizzazione, ha promesso azioni di ritorsione ai danni delle Forze Armate Israeliane (*Israel Defence Forces* – IDF), elevando lo stato di tensione e il numero di incidenti lungo tutta la *Blue Line*[1]. Il ruolo di Hezbollah nella regione e, più specificamente anche all'interno

[1] La *Blue Line* è una linea di demarcazione tra Libano e Israele che non rappresenta il confine dei due Stati ma la "linea di ritiro" delle forze israeliane nel 2000. La linea è stata definita dalle Nazioni Unite nello stesso anno con lo scopo pratico di confermare il ritiro delle forze israeliane dal sud del Libano, si estende per 120 km lungo la frontiera meridionale del Libano.

della politica libanese, costituisce una valida conferma per Israele nel ritenere che il Libano sia responsabile di qualsiasi azione perpetrata dal territorio del Libano. A partire dall'inizio del 2021, Israele ha adottato una politica molto più aggressiva su tutto il confine settentrionale, dimostrando di reagire, anche talvolta in modo non proporzionale a qualsiasi azione di Hezbollah nelle vicinanze della *Blue Line* ma sempre con l'attenzione a non colpire centri abitati e provocare perdite tra i civili libanesi. Gli avvenimenti del 27 luglio e del 25 agosto (dello scorso anno) sono un esempio di come negli ultimi mesi la tensione tra le parti si sia innalzata. Un ulteriore deterioramento della situazione a ridosso della *Blue Line* è stato registrato anche nel periodo di maggio 2021 a causa degli scontri tra Forze Armate Israeliane e Hamas nella Striscia di Gaza e successivamente nel periodo dal 20 luglio al 6 agosto 2021, durante i quali la detonazione di un razzo proveniente dal Libano a poche centinaia di metri da un centro commerciale israeliano ha scatenato la risposta con numerosi tiri di artiglieria e il primo attacco aereo israeliano sul suolo libanese dal 2006[2].

Queste circostanze hanno ulteriormente confermato l'enorme importanza del ruolo di UNIFIL e in particolare del Capo della Missione che disponendo l'intensificazione dalla presenza onusiana sul terreno e operando nell'ambito di una fitta rete di *liaison* e collegamenti, grazie ai canali diplomatici preferenziali, rappresenta un elemento di bilanciamento tra le parti che riesce a moderare le tensioni e impedire la ripresa delle ostilità.

3. Il quadro politico libanese

In merito alla situazione politica del Libano, a oltre due anni dall'inizio della grave crisi economica e della deliberata mancanza di un'azione politica efficace da parte delle autorità, il paese sta vivendo una prolungata crisi politica, economica e sociale senza precedenti. Inoltre, la mancanza di consenso politico sulle priorità nazionali ha ostacolato gravemente la capacità libanese di attuare politiche di sviluppo lungimiranti. Il governo recentemente nominato dovrà attuare rapidamente una strategia di stabilizzazione macroeconomica credibile con misure a breve termine per contenere la crisi, nonché misure a medio e lungo termine per affrontare le sfide strutturali e le necessarie riforme e soprattutto attuare una politica tesa alla lotta alla corruzione.

Lo scorso ottobre, in seguito alle dimissioni del premier Hassan Diab nel 2020, il Presidente Michel Aoun ha dato mandato ad avviare le consultazioni che hanno richiesto dieci mesi e due premier incaricati per giungere lo scorso 10 settembre alla formazione di un governo. Il Presidente Aoun e l'imprenditore Najib Mikati hanno accolto i pressanti inviti della comunità internazionale schierando una squadra di solidarietà nazionale[3]. Nonostante il paese dal 2019 soffra una delle peggiori crisi economiche degli ultimi 150 anni[4], la costituzione di un nuovo esecutivo è stata difficoltosa, infatti se da una parte fosse evidente la chiara necessità di individuare figure capaci di intraprendere le profonde riforme che lo Stato necessita, dall'altra prevalevano le logiche dettate dai principi tradizionali settario-religiosi.

L'iniziativa francese, in particolare, è risultata particolarmente incisiva probabilmente perché era giunta al punto di minacciare di sanzioni alcune personalità libanesi sospettate di corruzione e di bloccare la formazione di un nuovo Governo. Tale linea è stata anche ribadita durante la visita del Ministro degli Affari Esteri a Beirut nel mese di aprile con la proposta di una Conferenza in Francia tra gli esponenti politici libanesi al fine di trovare una soluzione. Gli sforzi francesi sono riusciti recentemente a raccogliere il sostegno globale delle potenze occidentali e della Russia, principalmente con l'amministrazione Biden. Formare il Gabinetto dei Ministri rappresenta ora un passaggio fondamentale per ripristinare la credibilità nelle istituzioni democratiche libanesi.

[2] In sede di conferenza gli eventi non si erano ancora verificati.

[3] Durante a conferenza il Primo Ministero designato era HARIRI che ha rinunciato al mandato viste le distanze con il Presidente per la formazione di un governo. Nel luglio 2021, l'incarico è stato assegnato a MIKATI

[4] Vedasi *World Bank Lebanon, Economic Monitor, spring* 2021.

Ciononostante, oggi il Libano ha estremamente bisogno di un efficace piano di salvataggio per evitare il collasso totale.

In tale contesto la politica estera del paese può essere difficilmente definita in quanto meno coerente e coesa rispetto a quella dei paesi della regione. Il Libano ha una lunga tradizione di partiti e gruppi locali che si alleano direttamente con attori esteri per ottenere il supporto alle proprie posizioni nella competizione domestica per il potere politico o per vantaggio personale. Queste alleanze comportano delle posizioni di politica estera fratturate e spesso divergenti che scoprono svariati *two-level-game* tra la sfera domestica e quella internazionale.

Questa situazione di endemica crisi economica gioca a favore di Hezbollah, il Partito di Dio. L'importanza politica interna di Hezbollah è stata spesso equiparata ad uno Stato all'interno dello Stato, come sì anche è espresso il Patriarca Maronita recentemente. L'attuale crisi del paese sta spingendo ulteriormente questa condizione a divenire realtà. Mentre il declino e la corruzione continuano a diffondersi in parte della società libanese, cresce la popolarità di Hezbollah nella componente sciita libanese. In altre parole, la crisi rafforza il ruolo e il consenso di Hezbollah tra la gente, in quanto in particolare nel sud del Libano, area di operazione di UNIFIL, l'organizzazione sembra aver adottato il concetto di economia di resistenza e si propone come provider di servizi a favore della società rilasciando delle *ration card* e assicurando la sicurezza. Nell'arena sud-libanese ciò significa costruire un'economia parallela, che generando consenso, migliora la capacità di Hezbollah di far fronte all'aggravarsi della crisi economica.

In Israele le elezioni del 23 marzo 2021 sono state le quarte in 2 anni e non hanno portato al risultato sperato di avere una chiara maggioranza, infatti solo lo scorso 21 giugno il Premier designato Bennet ha presentato alla Knesset un governo che ha definito "ragionevole e responsabile", promettendo di porre termine "a un periodo terribile di odio all'interno del popolo d'Israele". La squadra governativa è formata da partiti di destra, di sinistra, di centro e un partito arabo islamista, con lo scopo di porre fine a due anni di stallo politico. Gli accordi politici prevedono che tra due anni debba essere sostituito dal leader centrista Yair Lapid, di Yesh Atid; mentre Netanyahu, che ha guidato il paese complessivamente per 15 anni, è diventato il leader dell'opposizione. La politica di sicurezza di Israele non sembra aver cambiato direzione[5]. Le principali valutazioni israeliane della minaccia al paese rimangono quelle indicate in precedenza: l'Iran e il suo programma nucleare, Hezbollah e Hamas (in particolare nella Striscia di Gaza). Mentre gli Stati Uniti continuano a sostenere gli accordi di normalizzazione tra Israele e i paesi arabi con gli *Abrahm Accord*, vi sono diversità tra l'approccio israeliano e quello statunitense nei confronti soprattutto dell'Iran e il relativo dialogo sull'accordo sul nucleare a Vienna. Ora la sfida sarà dedicata a eventualmente stabilire un dialogo con la nuova politica iraniana di Ebrahim Raisi.

[5] In sede di conferenza il governo israeliano non era ancora stato formato ed era stato incaricato il *leader* dell'opposizione Yair Lapid.

4. Il quadro operativo di UNIFIL

Come osservato in precedenza, la cosiddetta Campagna tra le due guerre è al centro della strategia di Israele nei confronti dell'Iran che si pone come obiettivo principale il mantenimento del dominio militare israeliane, limitando le capacità iraniane in Siria e inibendo gli elementi chiave del suo programma nucleare. Israele sostiene questo approccio con sforzi politico-diplomatici e informativi con la finalità di esporre la gravità delle minacce iraniane. In tal senso, ha regolarmente condotto attacchi mirati in Siria, indirizzati principalmente a depositi di materiale destinato a Hezbollah in Libano, astenendosi, però, da azioni dirette contro quest'ultimi per evitare una pericolosa *escalation*.

Dopo l'uccisione nel luglio 2020 di un elemento operativo di Hezbollah in Siria, l'IDF ha mantenuto un elevato livello di allerta lungo la *Blue Line*, aspettandosi una ritorsione. La *leadership* dell'IDF (ha enfatizzato, anche in occasione degli incontri del Capo Missione di UNIFIL, il messaggio che Israele non esiterebbe a condurre un devastante contrattacco come reazione a una qualsiasi atto ostile di Hezbollah contro cittadini o militari israeliani. Per Israele una delle minacce principali è rappresentata dal programma missilistico a guida di precisione di Hezbollah. Gli esempi che maggiormente esprimono il messaggio di una risposta israeliana non proporzionale alle azioni ostili da parte di Hezbollah sono gli eventi accaduti lo scorso anno quando le IDF hanno risposto il 27 luglio con fuoco di mortaio e a tiro diretto dei carri armati a una probabile operazione di infiltrazione da parte di una cellula armata nell'area delle Shebaa *farm* e il 25 agosto con il lancio di un numero considerevole di razzi e bombe di mortaio lungo la *Blue Line* a seguito di colpi di arma da fuoco provenienti dalla parte libanese e indirizzati contro una pattuglia mobile israeliana nei dintorni dell'abitato di Manara (in Israele).

Come si può facilmente immaginare, la situazione in UNIFIL AO rimane ancora fragile nonostante le parti sembrano essersi astenute da attuare azioni che portino a un'*escalation* delle ostilità. Le recenti operazioni delle Forze Armate Israeliane tra la T*echnical Fence*[6] e la *Blue Line* di solito innescano la presenza sul posto e il monitoraggio da parte delle LAF con la conseguente adozione di atti provocatori da entrambi gli schieramenti. Nonostante queste tensioni occasionali, questi incidenti sono tenuti sotto controllo dal personale di UNIFIL dispiegato sul terreno che lavora a stretto contatto con le *Lebanese Armed Forces*. Le violazioni aeree da parte di Israele, sia con velivoli senza pilota (*Unmanned Aerial Vehicles*) sia con aerei da caccia continuano, in alcuni casi i sorvoli interessano anche la città di Beirut. Le autorità libanesi, oltre che con il Capo Missione di UNIFIL, hanno protestato ufficialmente in seno alle Nazioni Unite, richiedendo un duro intervento di condanna da parte del Segretariato nei riguardi di Israele e un deciso richiamo al rispetto alle disposizioni della risoluzione 1701.

Nel versante libanese persistono atteggiamenti aggressivi finalizzati a limitare la libertà di movimento delle pattuglie di UNIFIL e le violazioni della *Blue Line*, provocando un pericoloso innalzamento della tensione. Questi sono solo alcuni episodi che accadono costantemente nell'area di operazione e che grazie all'intervento di UNIFIL sia a livello tattico sia diplomatico/politico non degenerano in un conflitto armato tra le parti. La costante sorveglianza dell'Area di Operazioni, racchiusa dal fiume Litani a nord e dalla *Blue Line* a sud, è assicurata da una forza militare di circa 10.500 *peacekeeper* provenienti da 46 diverse nazioni (l'Italia è il secondo contributore con circa 900 uomini e donne, seconda solo all'Indonesia che ne schiera 1.200) che costantemente pattugliano tutta l'area sia sulla terra ferma sia nelle acque territoriali libanesi. Infatti, alle dirette dipendenze del *Force Commander* vi è anche la *Maritime Task Force* composta da cinque navi militari (di Bangladesh, Germania, Grecia, Indonesia e Turchia) al comando di un ammiraglio tedesco. La componente navale assicura il pattugliamento della cosiddetta *Maritime Area of*

[6] Ulteriore linea di demarcazione costruita nel 2001 da Israele a ridosso (circa 50 metri) della *Blue Line*.

Operation[7] e l'embargo delle armi, monitorando il naviglio di passaggio nelle acque territoriali, in supporto alla componente navale libanese che mantiene la responsabilità primaria delle necessarie ispezioni prima dell'ormeggio nei porti libanesi. La *Task Force* navale si occupa anche di importanti attività addestrative a favore della LAF *Navy* al fine di incrementarne le capacità operative e la preparazione tecnico-tattica.

La risoluzione 1701 prevede, tra gli altri, anche il supporto alla costituzione di Forze Armate libanesi credibili e idonee a garantire la sicurezza e la stabilità nel sud del paese. Tale supporto risulta fortemente compromesso dalla della crisi economica che da quasi due anni. Le Forze Armate libanesi hanno infatti dovuto interrompere il reclutamento di personale, ritardando così la creazione del cosiddetto *Model Regiment*, unità di fanteria con capacità avanzate che le Forze Armate Libanesi dovrebbe schierare a sud anche grazie a importanti donazioni internazionali. Tale progetto fa parte del quadro di cooperazione tra UNIFIL e le LAF, denominato *Strategic Dialogue* che ha come obiettivo quello di facilitare la graduale assunzione da parte delle LAF della responsabilità in materia di sicurezza nell'area di operazioni di UNIFIL oltre che nelle acque territoriali libanesi. I libanesi sono privi di armamenti adeguati, navi moderne e recentemente anche dalla mancanza di generi di prima necessità[8].

Uno degli strumenti di cui si avvale UNIFIL nel ruolo di moderatore tra Israele e Libano essenziale strumento è rappresentato dal Tripartito. Si tratta di un consesso che il Capo Missione di UNIFIL presiede ogni 45 giorni come misura di coordinamento formale che si aggiunge ai continui incontri bilaterali con le autorità civili e militari israeliane e libanesi che hanno carattere meno formale. Il Tripartito rappresenta l'unico forum in cui i rappresentanti delle LAF e delle IDF si incontrano allo scopo di allentare le tensioni nell'area e cercare una soluzione comune alle problematiche più importanti. A questo meccanismo si affianca l'impiego di *liaison officer* di UNIFIL permanente dislocati in Israele.

Tra le attività di rilievo della Missione risulta necessario citare, anche per l'elevata risonanza mediatica, è l'intervento di UNIFIL a seguito dell'esplosione nel porto di Beirut avvenuta il 4 agosto scorso, che ha provocato gravi danni in una vasta area portuale, causando il crollo di numerosi edifici e la morte di circa 200 persone oltre al ferimento di altre 5.000, tra i quali 32 marinai di una nave di UNIFIL. L'operazione è stata legittimata dalla Risoluzione 2539 approvata nello stesso mese, con il quale il Consiglio di Sicurezza ha rinnovato il mandato di UNIFIL e ha autorizzato l'intervento dei *peacekeeper* a supporto delle LAF al di fuori dell'Area di Operazione. UNIFIL ha pertanto ecceduto il mandato a favore del Governo e della popolazione libanese anche nelle difficili condizioni dettate dalla pandemia.

L'operazione di assistenza è stata avviata attraverso un processo di generazione di forze interne al fine di definire un'efficace *Task Force* multinazionale che soddisfacesse le esigenze delle LAF e della comunità libanese. L'unità costituita constava di circa 150 uomini dotata di mezzi pesanti del genio con personale di 13 differenti nazioni, tra le quali l'Italia che ha espresso anche il Comandante. L'impegno effettivo della *Task Force* nell'area colpita è durato circa un mese, dal 27 settembre al 24 ottobre e ha provveduto a ripulire dai detriti sia l'area portuale sia alcune aree e palazzi situati nel centro di Beirut (ad esempio il palazzo del Ministero degli Affari Esteri). L'intervento è stato un grande successo che ha messo dimostrato la capacità di pianificazione e reazione di UNIFIL a intervenire in situazioni di emergenza anche a grande distanza dalla propria area di operazione.

[7] L'area delle operazioni marittime si estende lungo tutta la lunghezza della costa libanese (110 miglia nautiche) e con una larghezza di 48 miglia nautiche raggiungendo le acque internazionali.

[8] La recente e repentina svalutazione della Lira Libanese ha diminuito del 90% il potere di acquisito dei militari, così come quello di tutti i dipendenti della pubblica amministrazione.

5. Contributo nazionale a UNIFIL

Per quanto attiene il contributo nazionale in UNIFIL il contingente italiano opera in UNIFIL fin dalla sua creazione, nel 1978. L'Italia detiene il comando della *Joint Task Force - Lebanon Sector West*, struttura multinazionale che, sotto il comando di un Generale di Brigata, ha la responsabilità di un'area di 650 km^2, in cui operano circa 1.070 italiani, attualmente provenienti, in particolare, dalla Brigata Aeromobile "Friuli"[9]. Oltre ai militari italiani, operano sotto il Comando italiano ulteriori 2.700 militari di 15 nazioni diverse provenienti da 3 Continenti (Armenia, Bielorussia, Brunei, Corea del Sud, Ghana, Irlanda, Kazakistan, Malesia, Malta, Nord Macedonia, Polonia, Serbia, Slovenia, Tanzania e Ungheria).

Le attività operative del Contingente sono quotidianamente orientate all'assolvimento del mandato: *in primis* monitorare la cessazione delle ostilità e prevenire ogni incremento di tensione, specificatamente nelle zone a ridosso di *Blue Line* che per 51 km rientra nel settore di competenza. Altri compiti del Comando di Settore *West* riguardano il mantenimento della libertà di movimento nell'area e garantire e implementare efficaci misure di protezione delle forze. Infine, a mente del mandato, il Comando di settore pianifica e conduce attività congiunte con le Forze Armate Libanesi. Tali compiti vengono ottemperati con attività eliportate e pattuglie appiedate e motorizzate, sia autonome, sia congiunte alle Forze Armate libanesi. Sono inoltre messi in atti vari posti di osservazione a carattere permanente (denominati UN *Observation Point*) oltre che posti di blocco, sia temporanei sia permanenti. Inoltre, le unità italiane del settore sono anche regolarmente impegnate in scorte di convogli e di movimenti logistici. A supporto delle attività operative, il contingente italiano svolge anche attività di Cooperazione Civile-Militare a sostegno delle istituzioni e delle comunità locali. L'area di responsabilità in cui opera il contingente italiano è divisa in 2 *Caza* (Prefetture) con 108 città/villaggi divisi in 3 Unioni di Municipalità con diverse realtà politiche religiose ed economiche. A causa della crisi finanziaria ed economica libanese, pesantemente aggravata dall'emergenza COVID soprattutto nel 2020, lo sforzo principale di tali attività è attualmente orientato nel contrasto alla pandemia, oltre alla implementazione del sistema locale idrico, elettrico e di smaltimento dei rifiuti urbani. In particolare, anche attraverso il continuo coordinamento con vari attori internazionali (UNHCR, UNDP, Croce Rossa, CARITAS, Sovrano Militare Ordine di Malta, etc.) e *donor* privati e pubblici nazionali, il Contingente italiano sta supportando le strutture ospedaliere pubbliche locali attraverso donazioni di dispositivi di protezione individuali, attrezzature mediche, medicinali e test PCR.

6. Riflessioni conclusive

La potenziale ripresa di un conflitto armato su vasta scala, sebbene valutata come uno scenario improbabile, rende indispensabile la ricerca di una condizione permanente di cessazione delle ostilità che costituisce comunque l'*end state* ricercato dal Consiglio di Sicurezza nella Risoluzione 1701. Nelle priorità del Comandante della missione rientrano tutte le questioni irrisolte relative alla *Blue Line*, ai territori contesi e ai confini (compreso quello marittimo). Queste criticità costituiscono sfide primarie per UNIFIL perché potrebbero potenzialmente minare gli equilibri precari dell'area faticosamente raggiunti negli ultimi anni al fine di addivenire ad un accordo permanente sul cessate il fuoco. Per Israele, oltre alla minaccia percepita dell'incremento dell'arsenale di Hezbollah e il programma missilistico guidato di precisione costituisce ulteriore minaccia significativa che potrebbe rendere ancora più aggressivo l'atteggiamento delle IDF nel momento in cui tale sistema risulterà effettivamente operativo.

[9] Al momento della conferenza la *Task Force* era su base Alpina "Taurinense".

Inoltre, l'attuale equilibrio è fondamentalmente basato sull'uso della forza come elemento di deterrenza e si accompagna a un importante utilizzo dei *social media* e anche se finora sia Hezbollah sia Israele sono stati particolarmente attenti a evitare conseguenze importanti alle loro azioni sul campo, evitando per esempio di colpire centri abitati, la situazione di equilibrio è particolarmente instabile con un elevato rischio di degenerazione in tempi molti ristretti. La postura delle parti, in concomitanza dell'assenza di un qualsiasi canale politico/diplomatico, dimostra come il ruolo di mediazione svolto da UNIFIL e tra le varie iniziative proprio l'incontro a tre (Tripartito) siano fondamentali per evitare malintesi e scongiurare irrigidimenti sul terreno che inevitabilmente comportano involuzioni nel processo di dialogo in corso.

La piena definizione della *Blue Line* a oggi resta un processo incompiuto e ostaggio della temporanea sospensione degli accordi del confine marittimo, la cui demarcazione, però, esula dal mandato di UNIFIL. A tal riguardo, proprio a fine 2020 era stato riavviato, dopo anni di stallo, il processo di dialogo mediato dagli USA sulla delimitazione del confine marittimo. Purtroppo, a seguito degli eventi occorsi nel mese di maggio i *Maritime talk* si sono conclusi con un nulla di fatto e non è ancora previsto la riapertura di quel tavolo. È auspicabile pensare che il nuovo governo libanese sarà chiamato a riaprire il dialogo in merito in considerazione delle possibilità di sfruttamento delle risorse nella Zona Economica Esclusiva attualmente contesa. UNIFIL, sebbene non abbia nel proprio mandato la diretta condotta[10] dei negoziati, fornisce la propria indispensabile azione di coordinamento e pieno supporto logistico e organizzativo nonché l'opportuna cornice di sicurezza di tutto il sedime di svolgimento dei negoziati che vengono condotti su specifica posizione UN nelle immediate vicinanze di Naqoura, sede della Missione UNIFIL.

Il Governo libanese continua ad avere delle riserve su tredici aree (le cosiddette *Reservation Area*) limitrofe alla linea di ritiro delle truppe israeliane identificata dall'ONU e concordata per la parte terrestre da Israele e Libano nel giugno 2000. Anche nel corso di un recente Tripartito, tenutosi agli inizi di aprile, il Capo della Missione ha evidenziato la problematica sollecitando entrambe le parti a riprendere e ultimare la demarcazione della *Blue Line*. La pace in questo contesto è appunto molto fragile in quanto le ragioni fondamentali del conflitto non sono scomparse. Un giorno, un semplice errore in un momento di tensione potrebbe far esplodere il rischio latente e porre fine all'attuale condizione di fragile stabilità, per la quale UNIFIL negli anni ha lavorato molto duramente.

Il rischio per Libano e Israele può essere mitigato solo con l'osservazione stretta del rispetto della *Blue Line* nella sua interezza. Contrassegnare le parti rimanenti della *Blue Line*, eliminando ogni *reservation zone*, aiuterà a evitare provocazioni accidentali e non necessarie che potrebbero degenerare in un conflitto, che a sua volta potrebbe causare immense sofferenze umane. Risulta innegabile nell'interesse di entrambe le parti avanzare su tale ambito. In passato entrambe le parti hanno dimostrato buona volontà mettendo da parte le loro differenze di vedute per impegnarsi in modo costruttivo nel demarcare significative parti della *Blue Line*. È necessario terminare l'impresa ma risulta necessaria una forte volontà politica che nonostante il quadro geo-politico regionale e l'instabilità politica interna in particolare in Libano, UNIFIL è pronta a supportare quale attivo con entrambe le parti.

In questo complicato contesto UNIFIL rappresenta l'unico elemento di stabilità nell'area e unico punto di riferimento per la risoluzione immediata di ogni tensione al livello tattico. In ragione di questo il Capo della Missione focalizza la propria azione assicurando un elevato e costante livello di presenza sul terreno e lungo la *Blue Line* al fine di monitorare la situazione e prevenire incidenti che possano mettere a rischio il già fragile equilibrio. Sul versante politico-diplomatico UNIFIL continua gli incontri con le autorità libanesi e israeliane nell'intento di incoraggiare le parti a risolvere la questione della *Blue Line* ed evidenziando le opportunità offerte dall'ONU nell'assicurare la sicurezza del Libano e di conseguenza anche di Israele.

[10] Trattasi di un'iniziativa USA.

Chiuso in redazione

nel mese di novembre 2021

MINISTERO DELLA DIFESA

Giustizia Militare

Rassegna della Giustizia Militare